

# WENDLER TREMML

RECHTSANWÄLTE

WENDLER TREMML · Martiusstr. 5 · D-80802 München

An den  
Bayerischen Verfassungsgerichtshof  
Prielmayerstraße 5  
80097 München

## MÜNCHEN

Dr. Bernd Tremml, M.C.J. <sup>1</sup>  
Dr. Dr. Georg Scholz †  
Dr. Michael Bihler  
Wolf D. Schenk <sup>2</sup>  
Dr. Michael Karger <sup>1,4</sup>  
Dr. Andreas Stadler  
Stefan Sandrock <sup>1</sup>

## BERLIN

Dr. Ralf Grote  
Raimund E. Walch <sup>3</sup>  
Norman Müller  
Markus Schmidt  
Carsten Gerlach

## DÜSSELDORF

Michael Wendler  
Dr. Jutta Walther  
Kai F. Sturmfels, LL.M. <sup>3</sup>  
Beata Kosny

## BRÜSSEL

Sophie Melchinger  
Dr. Michael Bihler  
Kai F. Sturmfels, LL.M. <sup>3</sup>

<sup>1</sup> Fachanwalt für Verwaltungsrecht  
<sup>2</sup> Fachanwalt für Arbeitsrecht  
<sup>3</sup> Fachanwalt für Bau- u. Architektenrecht  
<sup>4</sup> Fachanwalt für Informationstechnologierecht

[www.law-wt.de](http://www.law-wt.de)

München, den 4. März 2009  
Durchwahl: 089/3 88 99-125  
Unser Zeichen: 00102-09/5/mb

In der

## Verfassungsstreitigkeit

zwischen

1. Fraktion der SPD,  
vertreten durch den Fraktionsvorsitzenden Franz Maget, MdL,  
und Harald Güller, MdL, Maximilianeum, 81627 München
2. Fraktion Freie Wähler,  
vertreten durch den Fraktionsvorsitzenden Hubert Aiwanger, MdL,  
und Prof. Dr. Michael Piazzolo, MdL, Maximilianeum, 81627 München
3. Fraktion Bündnis 90/Die Grünen,  
vertreten durch die Fraktionsvorsitzenden Margarete Bause, MdL,  
und Sepp Daxenberger, MdL, und Susanna Tausendfreund, MdL,  
Maximilianeum, 81627 München

- Antragsteller -

Bevollmächtigte: **Rechtsanwälte Wendler Tremml**  
**Martiusstraße 5, 80802 München**

MÜNCHEN  
Martiusstr. 5  
D-80802 München  
Telefon 0 89/38 89 90  
Telefax 0 89/38 89 91 55  
Munich@law-wt.de

DÜSSELDORF  
Mörsenbroicher Weg 200  
D-40470 Düsseldorf  
Telefon 02 11/66 96 67 0  
Telefax 02 11/66 96 67 66  
Dus@law-wt.de

BERLIN  
Fasanenstr. 61  
D-10719 Berlin  
Telefon 0 30/20 05 42 0  
Telefax 0 30/20 05 42 11  
Berlin@law-wt.de

BRÜSSEL  
Av. de la Renaissance 1  
B-1000 Bruxelles  
Telefon 0032 2/739 63 54  
Telefax 0032 2/736 05 71  
Bruxelles@law-wt.de

HypoVereinsbank 68 94 810 (BLZ 700 202 70) · Postbank München 155 349-803 (BLZ 700 100 80)

und

dem Bayerischen Landtag,  
vertreten durch die Präsidentin des Bayerischen Landtags Barbara Stamm, MdL,  
Maximilianeum, 81627 München

- Antragsgegner -

zeigen wir unter Vorlage der Vollmachtsurkunden an, dass wir Bevollmächtigte der Antragsteller sind. Namens und im Auftrage der Antragsteller wird

beantragt

festzustellen:

Der Beschluss des Bayerischen Landtags vom 13. November 2009, Plenarprotokoll 16/5, verstößt gegen die Bayerische Verfassung, soweit die darin festgelegte Mitgliederzahl der Ausschüsse dazu führt, dass bei Anwendung des verwendeten Zuteilungsverfahrens einer Fraktion die Hälfte der Sitze in den Ausschüssen zugewiesen werden, obwohl sie nach dem Ergebnis der Landtagswahl vom 28. September 2008 weniger als die Hälfte der Abgeordneten im Landtag stellt, und ist nichtig. Verletzt sind Art. 2 Abs. 2, Art. 4, Art. 5, Art. 13 Abs. 2 Satz 1, Art. 14 und Art. 16 a BV.

## I. Sachverhalt

Bei der Wahl zum 16. Bayerischen Landtag am 28. September 2008 wurden 187 Abgeordnete gewählt. Die durch Art. 13 BV bestimmte Zahl der 180 Abgeordneten wurde durch 4 Überhangmandate und 3 Ausgleichsmandate erhöht, Art. 14 Abs. 1 Satz 6 BV.

Die Zahl der Abgeordneten wurde aus den bei der Wahl erreichten Gesamtstimmenanteilen der Parteien und Wählervereinigungen unter Anwendung des Sitzzuteilungsverfahrens nach Hare/Niemeyer gemäß Art. 14 Abs. 1 Satz 1 BV wie folgt bestimmt:

Fraktionen	Gesamtstimmenanteile	Zahl der Abgeordneten	Sitzverteilung prozentual
CSU	43,4%	92	49,20%
SPD	18,6%	39	20,85%
Freie Wähler	10,2%	21	11,23%
Bündnis 90/Die Grünen	9,4%	19	10,16%
FDP	8,0%	16	8,56%
Sonstige	10,4%	-	-

Der Bayerische Landtag hat in seiner 5. Sitzung am 13.11.2008, Plenarprotokoll 16/5, Seite 134 f., zur Änderung der Geschäftsordnung für den Bayerischen Landtag (Drs. 16/34) und über die Bestimmung der Stärke der Ausschüsse sowie Verteilung der Zahl der Ausschusssitze und der Stellen der Ausschussvorsitzenden und ihrer Stellvertreterinnen bzw. Stellvertreter auf die Fraktionen beschlossen.

Durch den Beschluss wurde die Mitgliederzahl auf 22 Mitglieder für den Ausschuss für Staatshaushalt und Finanzfragen, auf 20 Mitglieder für die Ausschüsse für Kommunale Fragen und Innere Sicherheit, für Bildung, Jugend und Sport sowie Umwelt und Gesundheit und auf 16 Mitglieder für alle übrigen Ausschüsse bestimmt. Seit Herbst 2008 kommt beim Ant-ragsgegner für die Berechnung der Sitzzuteilung in parlamentarischen Gremien (z.B. Präsi-dium, Ausschüsse, Enquete-Kommissionen) ebenfalls das Höchstzahlverfahren nach Sainte-Laguë/Schepers zur Anwendung. Dies führt zu folgender Verteilung der Ausschusssitze auf die Fraktionen:

Fraktion	16er Ausschuss Abgeordnete	20er Ausschuss Abgeordnete	22er Ausschuss Abgeordnete
CSU	8	10	11
SPD	3	4	5
Freie Wähler	2	2	2
Bündnis 90/Die Grünen	2	2	2
FDP	1	2	2

In vorangegangenen Legislaturperioden hatte der Bayerische Landtag stets eine ungerade Zahl für die Stärke der Ausschüsse bestimmt. In den letzten beiden Legislaturperioden betrug die Zahl der Ausschussmitglieder 23 oder 17 und für die Sitzzuteilung wurde das Verfahren nach d'Hondt verwendet.

Hätte der Bayerische Landtag die Zahl der Ausschussmitglieder in der 16. Legislaturperiode unverändert gelassen, so wäre die Verteilung der Mitglieder auf die Fraktionen unter Anwendung des Sitzzuteilungsverfahrens nach Sainte-Laguë/Schepers folgende gewesen:

Fraktion	17er Ausschuss	23er Ausschuss	15er Ausschuss
CSU	8	11	7
SPD	4	5	3
Freie Wähler	2	3	2
Bündnis 90/Die Grünen	2	2	2
FDP	1	2	1

Das Ergebnis der Sitzzuteilung für den Fall, dass der Landtag die Stärke von Ausschüssen auf 15 Mitglieder beschlossen hätte, ist zusätzlich in der Spalte ganz rechts dargestellt.

Die Bestimmung der Zahl der Mitglieder der Ausschüsse auf 16, 20 und 22 Abgeordnete durch Beschluss des Antragsgegners führt dazu, dass die Fraktion der CSU, die wegen des Gesamtstimmenanteils von unter 50% gezwungen war, eine Koalitionsregierung zusammen mit der FDP zu bilden, bei jedem der Ausschüsse alleine, das heißt ohne das vom Koalitionspartner FDP gestellte Ausschussmitglied, die Hälfte der Mitglieder des Ausschusses stellt. In der Abstimmungspraxis bedeutet das, dass gegen die Stimmen der CSU ein Beschluss im Ausschuss nicht gefasst werden kann, („Blockademehrheit“).

## II. Zulässigkeit

### 1. Antragsberechtigung

Nach Art. 64 BV, Art. 49 VfGHG entscheidet der Verfassungsgerichtshof über Verfassungsstreitigkeiten zwischen den obersten Staatsorganen oder in der Verfassung mit eigenen Rechten ausgestatteten Teilen eines obersten Staatsorgans. Als Teile des Landtags als oberstes Staatsorgan sind sowohl einzelne Abgeordnete als auch Fraktionen grundsätzlich antragsberechtigt.

*(Vgl. VerfGH 42, 108/113 f.; 47, 194/198).*

Denn Parlamentsfraktionen sind notwendige Einrichtungen des Verfassungslebens. Die dem Landtag als oberstem Staatsorgan zur Wahrnehmung zugewiesenen Rechte werden teilweise von den Fraktionen als ständige Gliederungen des Landtags wahrgenommen.

*(Vgl. VerfGH 42, 108/113 f.; 47, 194/198; 29, 62/81; 30, 48/57).*

Die Fraktionen sind durch dessen Geschäftsordnung anerkannt und mit eigenen Rechten ausgestattet (vgl. z.B. §§ 6, 7, 23, 62, 68 GeschOLT). Sie sind notwendige Einrichtungen des Verfassungslebens und haben den technischen Ablauf der Parlamentsarbeit in gewissem Maße zu steuern und damit zu erleichtern.

*(Vgl. BVerfGE 20, 56/104; 38, 258/273 f.; 43, 142/147).*

Beschränkungen der Rechte der Abgeordneten auf angemessene Ausschussbeteiligung berühren daher auch die Rechtsstellung der Fraktionen.

## 2. Antragsteller

Antragsteller sind die Fraktion der SPD, die Fraktion Freie Wähler und die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen.

## 3. Antragsgegner

Antragsgegner ist der Bayerische Landtag als solcher, der mit Beschluss vom 13. November 2008 die Ausschussgrößen festgelegt hat. Er ist oberstes Staatsorgan und daher parteifähig.

## 4. Streitgegenstand

Der Streitgegenstand wird durch den Begriff der Verfassungsstreitigkeit bestimmt. Dieser betrifft Streitigkeiten im Zusammenhang mit der Anwendung und Auslegung von sich aus Normen der Bayerischen Verfassung ableitenden Rechten oder Pflichten eines Beteiligten. Erforderlich ist, dass die Streitfrage sich auf Befugnisse, Rechte oder Pflichten zumindest eines Beteiligten bezieht, die aus der Verfassung abgeleitet werden. Das Verhalten des Antragsgegners muss die verfassungsrechtlichen Rechte der Antragsteller beeinträchtigen und die Verfahrensbeteiligten müssen über bestimmte Folgerungen aus dem zwischen ihnen bestehenden verfassungsrechtlichen Rechtsverhältnis streiten.

*(Vgl. VerfGH 30, 48/57; 42, 108/114; 47, 194/198; 38, 165/174;  
Wolff, in: Lindner/Müstl/ders., BV, 2009, Art. 64 Rn. 4, 6; Meder, BV, Art. 65 Rn. 3).*

Diese Voraussetzungen sind vorliegend zu bejahen. Die Antragsteller machen geltend, dass der Bayerische Landtag mit seinem Beschluss vom 13.11.2008 die antragstellenden Fraktionen in ihren Rechten aus Art. 2 Abs. 2, Art. 4, Art. 5, Art. 13 Abs. 2 S. 1, Art. 14 und Art. 16 a BV verletzt hat.

Die beschlossene Größe der Ausschüsse ist geeignet, die Fraktionen deshalb in ihren verfassungsmäßigen Rechten zu verletzen, weil die Missachtung des Spiegelbild- und insbesondere des Mehrheitsprinzips sie daran hindert, die ihnen zuteil werdenden, sich aus dem verfassungsrechtlich verankerten Status der Abgeordneten als gleiche und freie Vertreter des Volkes abgeleiteten Rechte auf Beteiligung am parlamentarischen Willensbildungsprozess, der in erheblichem Umfang in den Ausschüssen des Parlaments stattfindet, wahrzunehmen und ihre Gestaltungskraft durchzusetzen. Ihr Recht auf Gleichbehandlung und angemessene Repräsentation wird verletzt.

Dies bestreitet der Bayerische Landtag mit seiner tragenden Mehrheit, bestehend aus den Fraktionen der CSU und der FDP. Er ist der Ansicht, die verfassungsmäßigen Rechte der Antragsteller seien durch seinen Beschluss nicht verletzt. Es steht mithin ein verfassungsrechtliches Verhältnis im Streit.

## 5. Vollmacht

Die Antragsteller haben den Unterzeichnenden bevollmächtigt. Die Vollmachten sind als Anlage diesem Schriftsatz beigefügt.

## III. Begründetheit

Der Beschluss des Antragsgegners vom 13.11.2008 verstößt gegen Art. 2, Art. 4, Art. 5, Art. 13, Art. 14 und Art. 16 a der Bayerischen Verfassung. Die sachlich nicht gerechtfertigte Festlegung der Ausschussgröße führt zu einem Verstoß gegen das Mehrheitsprinzip und missachtet den Wählerwillen. Der Beschluss ist deshalb nichtig.

## 1. Funktion der Parlamentsausschüsse

Vorab ist, da hierauf im Folgenden zurückzugreifen sein wird, die Funktion von Parlamentsausschüssen darzustellen.

Die Ausschüsse werden in der Bayerischen Verfassung nicht gesondert geregelt, aber in Art. 22 Abs. 2, Art. 24, Art. 25 und Art. 26 BV erwähnt und mithin als selbstverständlich für moderne Arbeitsparlamente vorausgesetzt.

*(Vgl. Möstl, in: Lindner/ders./Wolff, BV, 2009, Art. 20 Rn. 11).*

Ihre nähere Ausgestaltung obliegt dem Parlament im Rahmen seiner Geschäftsordnungautonomie. Die Geschäftsordnung des Landtages regelt demgemäß ihre Bildung im siebten Abschnitt (§§ 23 ff. GeschOLT).

Ihrer Natur nach sind Ausschüsse lediglich Hilfsorgane des Parlaments, ihrer Funktion nach ersetzen sie jedoch weitgehend das Plenum. Eine ihrer wesentlichen Funktionen ist die Entlastung des Plenums durch sachliche und sachkundige Vorbereitung (vgl. § 24 Abs.1 Satz 1 GeschOLT). Dabei beschränkt sich die Ausschussarbeit nicht auf schlichte Vorberatung und -bereitung einer die Details diskutierenden Plenarsitzung. Im Gegenteil: Die parlamentsinternen Beratungen finden vorwiegend in den Ausschüssen statt. Damit erfolgt auch die interfraktionelle Meinungsbildung im Ausschuss.

*(Vgl. M.-E. Geis, in: Isensee/Kichhof, HdBStR III (2005), § 54 Rn. 1 ff. VerfGH 55, 28/36; Edinger, Wahl und Besetzung parlamentarischer Gremien, S. 186 f.).*

Schon früh – im Jahr 1925 – hat der Staatsrechtler *Richard Thoma* „Strukturverwandlungen“ diagnostiziert und konstatiert, dass sich die „schöpferische Diskussion der Parlamentarier in die Ausschüsse und schließlich in das Geheimnis (...) der interfraktionellen Besprechungen, der Erörterung mit Sachverständigen und Wirtschaftskreisen zurückgezogen“ hat.

*(Thoma, Zur Ideologie des Parlamentarismus und der Diktatur, in: Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik, Bd. 53 (1925), S. 212/214 [neuerdings abgedruckt in Dreier, Rechtsstaat – Demokratie – Grundrechte, 2008, S. 161 ff.]).*

Ursache hierfür dürfte damals wie heute die stets zunehmende Komplexität moderner Lebensverhältnisse sowie die damit einhergehende Unerlässlichkeit effektiven Arbeitens sein.

Eine den lebensweltlichen Gegebenheiten gerecht werdende politische Meinungsbildung kann nurmehr in kleinen, spezialisierten Gremien gelingen. Die Ausschüsse sind damit ebenso Ausdruck einer personellen Spezialisierung wie einer funktionellen Effektivitätssteigerung.

In den Ausschüssen werden die Gegenstände ausführlich beraten und diskutiert. Eine Redezeitbeschränkung besteht grundsätzlich nicht (vgl. § 158 GeschOLT). Der Austausch aller Argumente, die für und wider einen Beratungsgegenstand sprechen, ist oberstes Ziel. Eine intensive und sachgerechte Beratung und Beschlussfassung wird angestrebt. Anträge von Mitgliedern der Opposition werden ebenso beraten wie solche von Abgeordneten, deren Fraktionen die Regierung tragen. Nicht selten dienen von einer Fraktion gestellte Anträge als Basis für regierungs- und oppositonsübergreifende Kompromisse.

Zur Bewältigung der dem Ausschuss obliegenden „Sachentscheidungsfunktion“ steht aber nicht nur die diskursive Beratung mitsamt abschließender Abstimmung zur Verfügung. Der Ausschuss kann zur Sammlung der für die Beratung unerlässlichen Informationen beispielsweise „die Durchführung einer Anhörung von Sachverständigen, Interessenvertretern und anderen Auskunftspersonen beschließen“ (§ 173 Abs. 1 S. 1 GeschOLT). Ebenso steht ihm die Möglichkeit von Informationsfahrten offen (vgl. § 175 GeschOLT).

Die Ausschussarbeit ist weniger vom politischen Meinungskampf geprägt, als vielmehr vom Versuch der sachgerechten Lösungsfindung. Den Ausschüssen kommt so eine sachentscheidende Funktion zu. Pointiert formuliert: Im Ausschuss wird die endgültige Entscheidung hergestellt, im Plenum dagegen dar- und nachgestellt.

Dies erklärt, weshalb in der überwältigenden Zahl der Fälle die Beschlussempfehlungen der Ausschüsse auch das Endergebnis der Beratung des Parlaments darstellen und sie in dieser Form (im Plenum) verabschiedet werden. Ein „Hochziehen“ der Diskussion auf die Ebene der Vollversammlung erfolgt vergleichsweise selten.

*(Dreier, JZ 1990 310/318; vgl. Zeh, in: Isensee/Kirchhof, HdBSiR III (2005), § 53 Rn. 59; Pfeil, Der Abgeordnete und die Fraktion S. 130; Edinger, Wahl und Besetzung parlamentarischer Gremien, S. 308).*

Die Relevanz der öffentlichen Plenardebatten beschränkt sich weitgehend auf die Meinungsbildung der außerhalb des Parlaments stehenden Öffentlichkeit. Ihre Machtrelevanz ist dagegen – und das ist für den hiesigen Streit entscheidend (dazu siehe unten 2b) – gering.

*(Vgl. schon Thoma, Zur Ideologie des Parlamentarismus und der Diktatur, in: Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik, Bd. 53 (1925), S. 212/214 [neuerdings abgedruckt in Dreier, Rechtsstaat – Demokratie – Grundrechte, 2008, S. 161 ff.]).*

Neben der Funktion maßgeblicher Meinungsbildung durch die Beratung von Gesetzesentwürfen und ähnlichem, nehmen die Ausschüsse auch die dem Parlament zukommende Aufgabe der Regierungskontrolle wahr. Die ständigen Ausschüsse entsprechen in der Regel den Zuständigkeiten der Ressorts. Durch die Begleitung der Arbeit der Ressorts nehmen sie zugleich die Kontrollaufgabe wahr – zum Beispiel durch Herbeizitierung der Mitglieder der Staatsregierung nach Art. 24 Abs. 1 BV (vgl. auch § 176 GeschOLT).

*(Vgl. zum Ganzen Edinger, Wahl und Besetzung parlamentarischer Gremien, S. 185 ff. m.w.N.).*

Die Ausschüsse können somit in ihrer Bedeutung kaum überschätzt werden. Sie sind ein, wenn nicht sogar *das* wesentliche Instrument zur Wahrnehmung der Informations-, Kontroll- und Untersuchungsaufgaben des Landtags.

Der Bayerische Verfassungsgerichtshof hat die Bedeutung der Parlamentsausschüsse im Zusammenhang mit dem Rederecht der Abgeordneten wie folgt gewürdigt:

*„Das Rederecht steht den Abgeordneten nicht nur im Plenum, sondern auch in den Ausschüssen des Parlaments zu. Wie es parlamentarischer Tradition in Deutschland entspricht, wird im Landtag ein wesentlicher Teil der Arbeit in den Ausschüssen geleistet. Die Ausschüsse bereiten Verhandlungen und Beschlüsse des Plenums vor, arbeiten also auf die endgültige Beschlussfassung durch das Plenum hin und nehmen damit zugleich einen Teil des Entscheidungsprozesses entlastend vorweg. Vor allem in den Ausschüssen eröffnet sich damit den einzelnen Abgeordneten die Chance, ihre eigenen politischen Vorstellungen in die parlamentarische Willensbildung einzubringen (vgl. BVerfGE 80,188/221 f.).“ (VerfGH 51, 34/42).*

Eigene Aufgaben haben Untersuchungsausschüsse nach Art. 25 BV sowie der Zwischenausschuss nach Art. 26 BV.

Ein gesondertes Entscheidungsrecht besitzen darüber hinaus der – je nach Sachgebiet – federführende Ausschuss und der Ausschuss für Eingaben und Beschwerden (sog. Petitionsausschuss).

In eilbedürftigen Angelegenheiten des Bundesrats entscheidet anstelle der Vollversammlung,

wenn nicht die Voraussetzungen des § 151 Satz 2, 2. Halbsatz GeschOLT vorliegen, der federführende Ausschuss. Im Ausschuss für Eingaben und Beschwerden, bzw. vorrangig im jeweiligen Fachausschuss (vgl. Art. 5 Abs. 1 S. 1 BayPetG), besteht ein vorläufiges Vorprüfungs- und Entscheidungsrecht, das zu einer abschließenden Entscheidung des Ausschusses führen kann, wenn nicht die Voraussetzungen des Art. 5 Abs. 2 BayPetG vorliegen, § 76 Abs. 2 und 3 GeschOLT. Nach § 82 S. 1 GeschOLT wird der Vollversammlung über die Behandlung der Petitionen jeweils für die Hälfte der Wahldauer des Landtags mündlich berichtet. Der Ausschuss kann außerdem Entscheidungen zur Sachaufklärung treffen, § 79 Abs. 1 und 2 GeschOLT.

Besondere Erwähnung verdient der Haushaltsausschuss. Der Haushaltsausschuss kann gem. Art. 64 Abs. 2 und Art. 65 Abs. 7 BayHO endgültig anstelle des Plenums entscheiden. Die autonome Entscheidung des Haushaltsausschuss ist gängige Parlamentspraxis. Seit mindestens 12 Jahren hat er gem. Art. 64 Abs. 2, 65 Abs. 7 BayHO abschließend entschieden, ohne dass das Plenum anschließend damit befasst wurde. Grundlage für diese Vorgehensweise ist Art. 24 Abs. 1 S. 2 GeschOLT. Hintergrund des Entscheidungsrechts des Ausschusses und der Handhabung im Bayerischen Landtag ist, dass es sich bei Grundstücks- und Beteiligungsangelegenheiten um Angelegenheiten mit Bezug auf Rechte Dritter handelt und deshalb zumeist nicht-öffentliche Sitzungen durchzuführen sind. Dies ist im Ausschuss leichter umsetzbar als im Plenum.

Weiteres Informationsinstrument sind Enquetekommissionen, deren Einrichtung Art. 25a BV vorsieht und in denen auch andere Personen als Abgeordnete des Bayerischen Landtages Mitglieder sein können.

*(Vgl. auch Möstl, in: Lindner/ders./Wolff, BV, 2009, Art. 20 Rn. 11; vgl. auch ders., in: Lindner/ders./Wolff, BV, 2009, Art. 25 Rn. 1 ff.)*

## 2. Rechte der Abgeordneten und der Fraktionen

### a. Allgemeines

Die Verfassung regelt den Status der Abgeordneten im Wesentlichen in Art. 13 Abs. 2 BV. Das Verständnis vom Status des Abgeordneten in der Bayerischen Verfassung entspricht anerkanntermaßen dem des Grundgesetzes in Art. 38 Abs. 1 GG. Mit dem Bayerischen Verfassungsgerichtshof sind daher Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts und das in

ihnen zum Ausdruck kommende Verständnis vom Status des Abgeordneten bei der Auslegung der Bayerischen Verfassung mit heranzuziehen.

So formulierte der Bayerische Verfassungsgerichtshof (VerfGH 41, 124/132):

*„Die elementaren Rechte der Abgeordneten zur Vertretung des Volkes sind in Art. 13 Abs. 2 S. 1 BV verankert. Im Grundgesetz finden sich die entsprechenden Bestimmungen zur Gewährleistung des Demokratieprinzips, des Minderheitenschutzes und der Rechte der Abgeordneten in Art. 20 Abs. 1 und 2 und Art. 38 Abs. 1. Die auf diese Normen bezogene Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts (...) kann zur Auslegung (...) mit herangezogen werden.“*

Ausgangspunkt für die Bestimmung des Status und damit auch der Rechte des Abgeordneten ist der in Art. 14 Abs. 1 Satz 1 BV niedergelegte Grundsatz der Gleichheit der Wahl. Aus der Gleichheit der Wahl folgt, dass jedem aktiv wahlberechtigten Staatsangehörigen ein gleicher Anteil an der Ausübung der Staatsgewalt zusteht. Neben der gelegentlichen und themenbezogenen Beteiligung an der Staatsgewalt durch Volksentscheide (Art. 2, Art. 74 f. BV) hat der Bürger nur *eine* weitere Möglichkeit, unmittelbar an der Staatsgewalt teilzuhaben: nämlich durch Ausübung seines Wahlrechts durch Wahl der Abgeordneten des Landtags.

Aus diesem Grundsatz der Wahlgleichheit hat das Bundesverfassungsgericht eine Stufentheorie der Partizipation entwickelt. Es ist

*„von entscheidender Bedeutung, dass die Wahlgleichheit nicht nach dem Wahlakt sogleich wieder verloren geht. Sie muss auf der zweiten Stufe der Entfaltung demokratischer Willensbildung d.h. im Status und der Tätigkeit des Abgeordneten fortwirken.“ (BVerfGE 112, 118/134 – Vermittlungsausschuss / Zählverfahren; vgl. auch BVerfGE 70, 324/354 – Haushaltskontrolle der Nachrichtendienste; BVerfGE 96, 264/278 – Fraktions- und Gruppenstatus; BVerfGE 102, 224/237 f. – Funktionszulagen).*

Zu dem Status der Abgeordneten gehört deshalb das in Art. 38 Abs. 1 GG (und Art. 13 Abs. 2 BV) gewährleistete Recht auf gleiche Teilhabe am Prozess der parlamentarischen Willensbildung. Mit den Worten des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 112, 118/134 – Vermittlungsausschuss / Zählverfahren.): Es setzt sich

*„die Gleichheit der Wahl in der gleichen Mitwirkungsbefugnis aller Abgeordneten fort und hält damit auch in den Verzweigungen staatlich-repräsentativer Willensbildungsprozesse die demokratische Quelle offen, die aus der ursprünglichen, im Wahlakt liegenden Willensbetätigung jedes einzelnen*

*Bürgers fließt.“*

Der in Art. 13 Abs. 2 BV festgelegten Freiheit und Gleichheit des Abgeordnetenmandats ist die Freiheit, sich in Fraktionen zu organisieren, immanent.

*(Vgl. BVerfGE 112, 118/131– Vermittlungsausschuss / Zählverfahren. Zur zulässigen politischen Einbindung des Abgeordneten in Partei und Fraktion vgl. nur BVerfGE 112, 118/135– Vermittlungsausschuss / Zählverfahren m.w.N.; vgl. auch VerfGH 55, 28/35).*

Aus einem Zusammenschluss freier und gleicher Abgeordneter zu verschiedenen Fraktionen, die ihre Rechtsstellung ebenfalls aus Art. 13 Abs. 2 Satz 1 BV ableiten, folgt, dass die Fraktionen als politische Kräfte ebenso gleich und entsprechend ihrer Stärke zu behandeln sind wie die Abgeordneten untereinander und ebenfalls ein Recht auf gleiche Teilhabe am Prozess der parlamentarischen Willensbildung haben.

*(Vgl. VerfGH 55, 28/35; BVerfGE 112, 118/133– Vermittlungsausschuss / Zählverfahren. Siehe auch BVerfGE 84, 304/322 f.– PDS/ Linke Liste).*

#### b. Auswirkungen auf den Ausschuss

In den Ausschüssen wird, wie eingangs dargelegt, die eigentliche parlamentarische Arbeit erledigt. Hier werden Anträge formuliert, die Sachthemen diskutiert und die Beschlußvorlagen für die Vollversammlung des Landtags vorbereitet. In den Ausschüssen sitzen die Fachpolitiker, dort werden die Entscheidungen getroffen. Die Gestaltungsmacht liegt bei den Ausschüssen.

Findet demnach der Prozess der parlamentarischen Willens- und politischen Machtbildung überwiegend in Parlamentsausschüssen statt, die naturgemäß erheblich weniger Mitglieder haben als der Landtag Abgeordnete, so muss diesem Umstand bei der Besetzung der Ausschüsse Rechnung getragen werden. Es versteht sich von selbst, dass ein Ausschuss ein möglichst genaues, wenngleich verkleinertes, Abbild des Plenums sein muss. Zum einen sichert nur eine angemessene personelle Vertretung der Fraktionen im Ausschuss die Möglichkeit, am Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozess zu partizipieren, zum anderen werden die Beschlüsse innerhalb eines Ausschusses im Regelfall mit der einfachen Mehrheit (vgl. §§ 27 Abs. 2 S. 1, 62 Abs. 2, 63 Abs. 2, 176 Abs. 1 S. 3 GeschOLT) getroffen. Die Abbildung der Mehrheitsverhältnisse hat daher ebenso wie die Wahrung der Repräsentation höchste Bedeu-

tung.<sup>1</sup> Die Gleichheit der Abgeordneten endet demnach nicht in ihrem Zusammenschluss zu Fraktionen, sondern setzt sich vielmehr ebenso im intrafraktionellen wie auch im – hier relevanten – interfraktionellen Verhältnis (im Ausschuss) fort. Der Ausschuss muss in seiner Zusammensetzung die Zusammensetzung des Plenums in seiner politischen Gewichtung widerspiegeln. Das Bundesverfassungsgericht (BVerfGE 112, 118/133 – Vermittlungsausschuss / Zählverfahren) drückt diesen Verfassungsgrundsatz metaphorisch aus:

*„Die Besetzung der Ausschüsse des Bundestages unterliegt dem Grundsatz der Spiegelbildlichkeit.“*

*(Vgl. auch BVerfGE 80, 188/222 – Wüppesahl; BVerfGE 84, 304/323 – PDS/ Linke Liste; zur Bedeutung des Spiegelbildprinzips bei der Besetzung kommunaler Ausschüsse vgl. VGH, BayVBl 2004, 429 ff.).*

Folglich muss „die Repräsentation der Fraktionen (...) in die Ausschüsse vorverlagert“ (VerfGH 55, 28/36; vgl. auch *Mözl* in: Lindner/ders./Wolff, BV, 2009, Art. 20 Rn. 11) werden und allen „Fraktionen ein grundsätzlich gleiches Recht auf Zugang zur Beratung in den Ausschüssen“ (VerfGH 55, 28/35.) zugestanden werden. Es besteht ein „außengerichtete(r) Anspruch der Fraktion auf proportionale Beteiligung an der parlamentarischen Willensbildung“ (BVerfGE 112, 118/135 – Vermittlungsausschuss / Zählverfahren).

Der Anspruch der Fraktionen auf proportionale Beteiligung an parlamentarischer Willensbildung bedeutet demnach, dass der Parlamentsausschuss die Zusammensetzung des Plenums in seiner konkreten, durch die Fraktionen geprägten organisatorischen Gestalt verkleinernd abbilden muss. Eine gleichheitsgerechte Aufgabenerfüllung durch die Ausschüsse ist nur so möglich. Nur so kann

*„der gleiche Anteil jedes Abgeordneten an der Repräsentanz des Volkes auch bei verkleinerten Gremien gewahrt werden, sofern diese wesentliche Teile der dem Bundestag zustehenden Informations-, Kontroll- und Untersuchungsaufgaben wahrnehmen“*

*(BVerfGE 112, 118/136 – Vermittlungsausschuss / Zählverfahren zur entsprechenden Regelung der GOBT).*

---

<sup>1</sup> Eine Ausnahme besteht bei Sachverständigenanhörungen; dort ist nach § 173 Abs. 1 S. 2 auf Verlangen eines Fünftels seiner Mitglieder aus den Fraktionen, die nicht die Staatsregierung stützen, der Ausschuss verpflichtet, bis zu zwei Anhörungen pro Kalenderjahr zu beschließen.

Dieses aus dem Grundgesetz entnommene Verfassungsgebot der Proportionalität gilt gleichlaufend auch für die Bayerische Verfassung und ist im Streit über die Stärke und Sitzzuteilung in den Ausschüssen zu beachten. § 25 Abs. 2 GeschOLT konkretisiert diese Verfassungsrechtslage.

### 3. Die Umsetzung des Proportionalitätsgebots

Es gibt zwei Instrumente zur Erreichung einer möglichst wirklichkeitsgetreuen Abbildung des Plenums im kleineren Ausschuss: die Ausschussgröße und das mathematische Sitzzuteilungsverfahren. Dabei gilt: je höher die Mitgliederstärke eines Ausschusses ist, umso genauer können die Mehrheitsverhältnisse abgebildet werden, je kleiner der Ausschuss ist, desto größer ist die Abweichung vom Grundsatz der Spiegelbildlichkeit. Die Grenze für die Notwendigkeit, die Ausschüsse ideal-proportional auszugestalten, liegt im Zweck der Ausschüsse selbst, nämlich das Plenum zu entlasten und effektiv die parlamentarische Arbeit zu erledigen, also kleiner zu sein als die Vollversammlung.

Zur Klarstellung: Sowohl die Ausschussgröße wie auch das Zuteilungsverfahren zielen auf die Umsetzung des Grundsatzes der proportionalen Beteiligung. Ihr Einsatz – einzeln oder im Zusammenspiel – dient dazu, der regelmäßig nicht realisierbaren exakten Repräsentanz möglichst nahe zukommen und ein möglichst zutreffendes Abbild des Wählerwillens in den Ausschüssen widerzuspiegeln.

*(Vgl. zur Relevanz dieser beiden Faktoren bei der Besetzung kommunaler Ausschüsse: BayVGH, BayVBl 2004, 429/430).*

#### a. Das Sitzzuteilungsverfahren als Instrument zur Sicherstellung proportionaler Beteiligung

Eine exakt dem Sitzanteil des Plenums entsprechende proportionale Beteiligung gelingt in der Praxis typischerweise schon deshalb nicht, weil durch Beschluss des Landtags kleine Fraktionen und Gruppen von Mitgliedern des Landtags, auf die kein Sitz entfallen würde, einen zusätzlichen Sitz erhalten können, § 25 Abs. 2 GeschOLT, und weil die zum Einsatz gelangenden mathematischen Zählverfahren, die für die Zuweisung von Ausschusssitzen nach dem Stärkeverhältnis der Fraktionen verwendet werden, zu Abweichungen im Zuweisungsergebnis führen, da nur ganze Sitze verteilt werden können. Gebräuchlich sind die Zuteilungsverfahren nach d'Hondt, nach Hare/Niemeyer und nach Sainte-Laguë/Schepers. Teilungsreste lassen sich wegen der Ganzzahligkeit der Sitzverteilung bei keinem der genannten Verfahren

vermeiden. Die Berücksichtigung der Teilungsreste ist nach den verschiedenen Verfahren unterschiedlich. Das Verfahren nach d'Hondt benachteiligt kleine Parteien, während die Verfahren nach Hare/Niemeyer und Sainte-Laguë/Schepers sich neutral zur Größe der Parteien verhalten. Wegen der Ganzzahligkeit der Sitzverteilung führt aber jedes Verfahren zu Verzerrungen, die systemimmanent sind und deshalb hingenommen werden müssen. Anerkannt ist, dass die Zählverfahren „auch gerade im Hinblick darauf ausgewählt werden dürfen, ob das gewählte Verfahren (...) die tragende politische Mehrheit (...) abbildet“ (BVerfGE 112, 118/136 f. – Vermittlungsausschuss / Zählverfahren).

*(Vgl. BVerfGE 96, 264/283 – Fraktions- und Gruppenstatus; BVerfGE 112, 118/135 f. – Vermittlungsausschuss / Zählverfahren. Umfassend und mit zahlreichen Beispielen für Besetzung gemeindlicher Ausschüsse Schreiber, Das Gebot der optimierten Proportionalität bei der Bildung und Besetzung gemeindlicher Ausschüsse in Bayern (2004), S. 121 ff.)*

Allerdings ist dieser Auswahlspielraum des Plenums nicht unbegrenzt. Die in einem grundlegenden Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs im Jahr 2004 herausgearbeitete Erkenntnis, dass im damals zur Entscheidung stehenden Fall so genannter Über-Aufrundungen deren „Anomalie (...) den dem mathematischen Verfahren gesetzten Rahmen (sprengt)“ (VGH, BayVBl 2004, 429/431), somit die dem Spiegelbildprinzip innewohnende Annäherungstendenz verletzt und den grundsätzlich bestehenden Auswahlspielraum überschreitet, hat für das vorliegende Verfahren deshalb Relevanz, weil sie erhellt, dass weder der Spielraum bei Wahl des Verteilungsverfahrens noch der bei der Bestimmung der Ausschussgröße (vgl. unten b.bb. ein Selbstzweck ist.

Die vom Antragsgegner getroffene Entscheidung für das Sitzzuteilungsverfahren nach Sainte-Laguë/Schepers wird von den Antragstellern allerdings nicht beanstandet.

## b. Die Ausschussgröße als Instrument zur Sicherstellung proportionaler Beteiligung

### aa. Grundsatz: Gestaltungsspielraum

Die Ausschussgröße ist in der Bayerischen Verfassung nicht vorgegeben. Ab welcher Stärke ein Ausschuss zu groß oder zu klein ist und welche Größe zweckdienlich ist, normieren weder die Verfassung noch die Geschäftsordnung, mit der oben erwähnten Ausnahme, dass durch Beschluss des Landtages Fraktionen, auf die kein Ausschusssitz entfällt, ein zusätzlicher Sitz zugeteilt werden kann, § 25 Abs. 2 Satz 2 GeschOLT.

Die Bestimmung der Ausschussgröße muss sich demnach zunächst am sachlichen Ge-

sichtspunkt der Arbeits- und Funktionsfähigkeit des Ausschusses orientieren. Maßgebliche Bestimmungsfaktoren hierfür sind u.a.: Arbeitsbelastung, Häufigkeit der Sitzungen in der Vergangenheit, politische Schwerpunktsetzung, Interesse der Öffentlichkeit, Größe in der Vergangenheit. Denn besteht ihre wesentliche Funktion in der Entlastung des Plenums durch sachliche und sachkundige Vorbereitung (vgl. oben III. 1.), so ist auf eine funktionengerechte Größe zu achten. Diese steht – als Grenze nach oben – einer allzu großen Mitgliederzahl entgegen, da der Entlastungseffekt gegenüber der Plenararbeit mit zunehmender Ausschussgröße abnimmt. Für einen möglichst großen Ausschuss streitet grundsätzlich das Spiegelbildprinzip, sind die unausweichlichen Abweichungen von der ideal-proportionalen Beteiligung dann doch jeweils geringer.

*(Vgl. VerfGH 41, 124/134).*

Es bestehen aber auch Untergrenzen. Abgesehen davon, dass die Arbeitseffektivität in der Regel eine Mindestgröße erfordern wird, die nicht unterschritten werden darf, entfaltet vor allem erneut das Spiegelbildprinzip limitierende Wirkung. Demnach darf die Mitgliederzahl eines Ausschusses grundsätzlich nicht so gering bemessen werden, dass Fraktionen von einer Vertretung im Ausschuss vollständig ausgeschlossen werden. Dies gebietet die Gleichheit der Fraktionen mit Blick auf die funktionelle Rolle der Ausschüsse bei der parlamentarischen Willensbildung (vgl. *Edinger*, Wahl und Besetzung parlamentarischer Gremien, S. 283). Die Grenze tolerabler Verzerrungen wäre andernfalls überschritten. Nur in sachlich begründeten Ausnahmefällen ist dies nach Auffassung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs ausnahmsweise zulässig. Es gibt daher regelmäßig, wenn auch nicht ausnahmslos, im Ausschuss ein Grundmandat für jede Fraktion. Eine Mindestbeteiligung ist grundsätzlich zu gewährleisten, ein Minimum an Repräsentanz zu wahren.

*(Vgl. hierzu VerfGH 55, 28/36; 41, 124/133; BVerfG 70, 324/364 – Haushaltskontrolle der Nachrichtendienste; s.a. VGH, BayVBl 2004, 429/430; a.A.: Sondervoten in BVerfGE 70, 324/366 ff; und 380 ff.; Dreier, JZ 1990, 310/319 f.; W. Zeh, in: Isensee/Kirchhof, HdBSStR III (2005), § 52 Rn. 46, Edinger, Wahl und Besetzung parlamentarischer Gremien, S. 283).*

Bei der zweckgerechten Gestaltung der Ausschüsse steht innerhalb des genannten Spannungsfelds von Minimal- und Maximalgröße dem Parlament – und damit im Zweifel der Mehrheitsfraktion oder den die Staatsregierung tragenden Fraktionen – grundsätzlich ein Gestaltungsspielraum zu, der gerichtlich nur eingeschränkt überprüfbar ist.

*(Vgl. BVerfGE 96, 264/283– Fraktions- und Gruppenstatus (zur Auswahl des Verteilungsverfahrens [d'Hondt statt Sainte-Laguë/Schepers] bei Besetzung des Vermittlungsausschusses) und S 281 f. zur Wahl der Größe von Untersuchungsausschüssen und Enquete-Kommissionen. Der Spielraum bei letzteren ist „besonders weit“ (S. 282), weil Enquete-Kommissionen nicht unmittelbar Beschlüsse des Bundestages vorbereiten).*

Die Parlamentsmehrheit ist aber bei der Ausübung ihres Gestaltungsrechts nicht ungebunden, sondern hat ihrerseits die in der Verfassung vorgeprägten Grundsätze zu beachten. Der Natur der Materie entsprechend sind dies das Prinzip der Mehrheit, der Spiegelbildlichkeit und der Gleichheit sowie das Willkürverbot.

Die Beachtung dieser Grundsätze ist wegen des Vorrangs der Verfassung zwingend und justiziabel.

#### bb. Grenze: Das Mehrheitsprinzip

Das Mehrheitsprinzip gehört „zu den fundamentalen Prinzipien der Demokratie“.

*(BVerfGE 29, 154/165; vgl. auch BVerfGE 1, 299/315; Schweiger, in: Nawiasky u.a., BV, Art. 2 Rn. 12; Linder, in: ders./Möstl/Wolff, BV, 2009, Art. 2 Rn. 10; Sommermann, in: Mangoldt/Klein/Stark, Art. 20 Abs. 1 Rn. 86)*

Es ist zum einen Tribut an die Wirklichkeit, die eine allumfassende Konsensbildung nicht erlaubt, zum anderen der Demokratie strukturell angemessen, weil sich aus ihm die für sie charakteristische Synthese der Prinzipien von Freiheit und Gleichheit ergibt, kann doch nur so sichergestellt werden, dass „möglichst wenig Menschen mit ihrem Willen in Widerspruch zum allgemeinen Willen der sozialen Ordnung geraten und somit frei sind“.

*(Hillgruber, AöR 127 (2002), 460/462 f.; vgl. Böckenförde, in: Isensee/Kirchhof, HdBStR II (1995), § 22 Rn. 52).*

Daraus folgt, dass die Minderheit die Entscheidungen einer legitimierten Mehrheit gegen sich gelten lassen muss, sie hat sie zu akzeptieren. Die Bayerische Verfassung formuliert es in „spartanischer Kürze“

*(Linder, in: ders./Möstl/Wolff, BV, 2009, Art. 2 Rn. 10)*

in Art. 2 Abs. 2. Dort heißt es schlicht: „Mehrheit entscheidet“. Umgekehrt formuliert: Die

Minderheit entscheidet nicht. Sie hat lediglich, aber immerhin und ebenfalls aus dem Demokratieprinzip folgend, bestimmte Rechte, die ihre Mitwirkung sichern und ihr ermöglichen sollen, ihrerseits zur Mehrheit zu werden, jedenfalls offensiv für ihre Meinung einzutreten.

*(Vgl. VerfGH 55, 28/36; BVerfGE 70, 324/363 – Haushaltskontrolle der Nachrichtendienste).*

Das Mehrheitsprinzip, dessen originärer Anwendungsbereich bei Abstimmungen und Wahlen liegt, hat im Ausschuss nicht nur diese Bedeutung, sondern soll außerdem sicherstellen, dass die Mehrheitsverhältnisse des Parlaments auch im Ausschuss abgebildet werden, so dass die Abstimmungen im Regelfall des fraktionseinheitlichen Stimmverhaltens nicht zu anderen Ergebnissen führen als im Plenum. Die Transformation der Mehrheitsverhältnisse aus dem Plenum in den Ausschuss gelingt über das Spiegelbildprinzip. Deshalb steht diese Aufgabe des Mehrheitsprinzips grundsätzlich im Einklang mit der des Spiegelbildprinzips. Eine – trotz unvermeidbarer Verzerrungen – an der Zusammensetzung des Parlaments orientierte Ausschussbesetzung muss regelmäßig die Mehrheitsfraktion des Plenums auch zu der des Ausschusses machen (ohne dabei kleinen Fraktionen die Repräsentation zu vereiteln). Einer anderen Sitzzuteilung wird die Mehrheit üblicherweise schon nicht zustimmen. Führt ein Verteilungsverfahren zu einer Pattsituation, kann die Ausschussgröße variiert werden. Nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts hat das Parlament es nämlich in der Hand „Ausschüsse in der Zahl der Mitglieder zu vergrößern oder zu verkleinern und damit Pattsituationen zwischen Regierungsmehrheit und oppositioneller Minderheit bei Anwendung tradierter Zählverfahren zu vermeiden“ (BVerfGE 112, 118/137 – Vermittlungsausschuss / Zählverfahren) – dies freilich nur „in gewissem Umfang“ (ebda.), denn eine Verkleinerung darf grundsätzlich nicht die Beteiligung aller Fraktionen beeinträchtigen.

Ein Konflikt ist hingegen bei entsprechend knappen Mehrheitsverhältnissen dann möglich, wenn die Ausschussgröße nicht ohne weiteres variabel ist. So verhält es sich beispielsweise im Verfassungsrecht der Bundesrepublik beim Vermittlungsausschuss nach Art. 72 Abs. 2 GG. Dann – und nur dann – kann sich ein Konflikt zwischen Mehrheitsprinzip und Spiegelbildprinzip ergeben. Eine (aus mathematischen Gründen niemals exakte) proportionale Spiegelung der Mehrheitsverhältnisse im Parlament in den Ausschuss kann in diesem Fall dazu führen, dass – bei fraktionseinheitlichem Abstimmungsverhalten – die Parlamentsmehrheit im Ausschuss keine Mehrheit auf sich vereinen kann. In diesem speziellen Fall hat das Bundesverfassungsgericht dem Mehrheitsprinzip nicht den Vorrang eingeräumt und ein zu erhebliches Auseinanderfallen der hinter einem Ausschusssitz stehenden Mandate (als Verstoß gegen das Spiegelbildprinzip) beanstandet. In der Argumentation des Bundesverfassungsge-

richts war aber nicht ein Vorrang des Spiegelbildprinzips vor dem Mehrheitsprinzip, sondern vielmehr Besonderheiten des Vermittlungsausschusses als „Gremium sui generis“ (Lang NJW 2005, 189) tragend. Denn die

*„Funktion und Aufgaben des Vermittlungsausschusses fördern keine zwingende Ausrichtung der Besetzung des Ausschusses am Mehrheitsprinzip in einem Umfang dass der Grundsatz der Spiegelbildlichkeit im Zweifel zu weichen hätte. Die Einrichtung des Vermittlungsausschusses zielt auf die Aushandlung von Kompromissen zwischen den gesetzgebenden Körperschaften“. (BVerfGE 112, 118/141f. – Vermittlungsausschuss / Zählverfahren).*

*Seine Arbeit „ist nicht notwendig darauf angelegt, in jedem Fall zu einer Entscheidung in der Sache zu gelangen. Das Vermittlungsverfahren kann auch ohne Einigungsvorschlag enden (...) (§ 12 Abs. 1 und 2 GOVermA). In diesen Fall liegt die Verantwortung für den Fortgang des Verfahrens wieder bei Bundestag und Bundesrat.“ (BVerfGE 112, 118/144 – Vermittlungsausschuss / Zählverfahren).*

Der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, dem Mehrheitsprinzip geringere Prägestkraft zu entnehmen und die Herstellung eines „schonenden Ausgleichs“ zwischen ihm und dem Spiegelbildprinzip zu verlangen, so dass eine „plenarwidrige“ Pattsituation (im übrigen: zu Lasten einer (Mehrheits-)Koalitionsfraktion, nicht aber zugunsten einer einzelnen (Minderheits-)Fraktion) hinzunehmen ist, liegen demnach zwei Besonderheiten zugrunde. Zum einen die nicht ohne weiteres veränderbare Ausschussgröße des Vermittlungsausschusses und zum anderen die funktionelle Besonderheit des *Vermittlungsausschusses* als „Gremium sui generis“.

Im hier zu entscheidenden Fall fehlt es jedoch an derartigen Besonderheiten. Die Mitgliederzahl der Ausschüsse kann durch Beschluss des Landtages – wie geschehen – ohne weiteres verändert werden. Außerdem ist es nach tradiertem Verfassungsverständnis Aufgabe der Ausschüsse, eine Entscheidung in der Sache vorzubereiten und in aller Regel auch herbeizuführen. Dies unterscheidet die „normalen“ Ausschüsse vom Vermittlungsausschuss im Bundestag, dem vorrangig die Aufgabe zukommt, Kompromisse zwischen den gesetzgebenden Körperschaften auszuhandeln. Die hier in Streit stehenden Landtagsausschüsse sind keine „Gremien sui generis“; ihre Aufgabe ist es, die Plenararbeit vorzubereiten und seine Arbeitsbelastung zu senken. Ihnen ist eine Vermittlungsfunktion in diesem Sinne fremd.

Es gilt vielmehr im Regelfall und so auch hier: Sowohl dem Mehrheitsprinzip als auch dem Spiegelbildprinzip (dazu sogleich unter cc.) kommt Bedeutung zu. Beiden Prinzipien ist

Rechnung zu tragen – und zwar, mangels Antagonismus, nicht nur lediglich durch „schonenden Ausgleich“ in dem Sinne, dass das eine letztlich doch in gewissem Umfang hinter dem anderen zurückzutreten hat, sondern es sind beide Prinzipien innerhalb des durch Arbeits- und Funktionsfähigkeit einerseits und Mindestbeteiligung andererseits vorgegeben Rahmens zu verwirklichen – und zwar durch eine Änderung der Ausschussgröße. Demnach geht die in der 5. Sitzung vom 13.11.2008 vom Abgeordneten Kreuzer, CSU, vorgetragene Argumentation fehl.

*„Das von Ihnen vorgeschlagene Verteilungsverfahren weicht viel stärker von der spiegelbildlichen Zusammensetzung ab als das von der CSU vorgeschlagene, nämlich fast dreimal so stark zugunsten der SPD, die die Wahl genauso verloren hat.“ ( Plenarprotokoll 16/5 vom 13.11.2008, S. 123).*

Dem Argument liegt offenbar die Vorstellung zugrunde, dass unter Ausblendung der kleineren Fraktionen zugunsten einer besseren Spiegelbildlichkeit der größten Fraktion im Vergleich zur zweitgrößten Fraktion das Mehrheitsprinzip nachrangig sei. Dass dem nicht so ist, wurde dargelegt und findet auch in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts Bestätigung:

*„Das Prinzip der proportionalen Repräsentation endet als Gleichheitsanspruch und Minderheitenschutz gleichsam dort, wo Entscheidungen in der Sache getroffen werden. Nur auf diesem Weg kann sich die Mehrheit der Repräsentanten durchsetzen, damit die demokratische Willensbildung als Mehrheitswille in Erscheinung treten kann.“ (BVerfGE 112, 118/141 – Vermittlungsausschuss / Zählverfahren).*

Innerhalb des genannten Rahmens kommt dem Mehrheitsprinzip ebenso wie dem Spiegelbildprinzip Bedeutung zu. Beide Prinzipien sind zu verwirklichen und zwar durch eine Änderung der Ausschussgröße, jedenfalls bis zur Grenze der Arbeits- und Funktionsfähigkeit.

Erst wenn diese Größe über- oder unterschritten wäre, ist es bei Landtagsausschüssen überhaupt denkbar, dass eine Verwirklichung beider Verfassungsprinzipien scheitert und es zum Konflikt zwischen diesen Prinzipien kommt. Nur im Falle eines solchen Konflikts sind beide Prinzipien „zum schonenden Ausgleich“ (BVerfGE 112, 118/140 – Vermittlungsausschuss / Zählverfahren) zu bringen.

Mit den Worten des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 112, 118/140 – Vermittlungsausschuss / Zählverfahren):

*Der Grundsatz der Spiegelbildlichkeit „muss im Konfliktfall [sic!] mit dem Prinzip stabiler parlamentarischer Mehrheitsbildung in Einklang gebracht werden. (...) Die für die Teilnahme am Prozess der parlamentarischen Willensbildung geltenden Gleichheitsanforderungen werden durch das Verfassungsgebot der Sicherung der Funktionsfähigkeit des Parlaments und durch den demokratischen Grundsatz der Mehrheitsentscheidung (...) begrenzt. Kollidieren [sic!] der Grundsatz der Spiegelbildlichkeit und der Grundsatz, dass bei Sachentscheidungen die die Regierung tragende parlamentarische Mehrheit sich auch in verkleinerten Abbildungen des Bundestages muss durchsetzen können, so sind beide Grundsätze zu einem schonenden Ausgleich zu bringen.*

Fehlt es – wie hier – an einem Konflikt, so ist auch ein schonender Ausgleich der Prinzipien nicht erforderlich, vielmehr ist beiden Prinzipien zur Geltung zu verhelfen. Erneut zeigt sich, dass der Spielraum des Parlaments kein Selbstzweck ist; er muss so ausgeübt werden, dass vermeidbare Verzerrungen unterbleiben.

Wurde die Aufgabe des Grundsatzes der Mehrheitsentscheidung bislang positiv dahingehend umschrieben, dass er Sorge tragen solle für eine Widerspiegelung der Mehrheitsverhältnisse des Plenums im Ausschuss, so lässt sich seine Bedeutung nochmals durch eine negative Formulierung verdeutlichen: Seine Aufgabe besteht darin, zu verhindern, dass einer Fraktion, die im Plenum nicht über die Mehrheit verfügt, im Ausschuss eine solche Mehrheit zukommt.

Das Mehrheitsprinzip ist deshalb verletzt, wenn eine Fraktion im Ausschuss eine Mehrheit hat, die ihr nach der Sitzverteilung im Plenum nicht zukommt.

Eine Mehrheit in diesem Sinne liegt auch dann vor, wenn sich eine Fraktion „nur“ eine im Plenum nicht bestehende Sperrminorität von 50 % der Sitze verschafft („Pattsituation“ oder „Blockademehrheit“). Einer solchen „Sperrminorität“ fehlt zwar die Fähigkeit zur positiven Gestaltung. Ihr kommt jedoch destruktive Kraft zu. Nach allgemeinen Regeln führt Stimmgleichheit zur Verneinung der Frage (vgl. § 169 Abs. 6 GeschOLT). Eine zur Blockade fähige Fraktion hindert damit die Gestaltungskraft der übrigen Fraktionen im Ausschuss.

Die Ausübung einer solchen Blockademöglichkeit mag angehen, wenn eine Fraktion über die Hälfte der Sitze im Landtag verfügt und dadurch eine (positive) Beschlussfassung verhindern kann. Anders liegen die Dinge aber, wenn eine Fraktion, so wie vorliegend die CSU, nur über 92 von 187 Sitzen im Landtag verfügt und ihr im Plenum weder eine Mehrheit noch eine Sperrminorität zu Gebote steht.

In einem solchen Falle stellt eine Sitzverteilung im Ausschuss, die einer Fraktion zu einer Blockademehrheit verhilft und damit Gestaltungsmöglichkeiten einräumt, die im Plenum nicht gegeben sind, eine mit dem Mehrheitsprinzip nicht in Einklang zu bringende Verfälschung des Wählerwillens dar. Dies wiegt umso schwerer als die Ausschüsse ihrer Funktion nach die Plenararbeit vorbereiten sollen, was bei mehrheitswidriger Sitzverteilung nicht gelingt, und als Ausschüsse teilweise sogar die Plenarentscheidungen gänzlich ersetzen.

Eine derartige Überrepräsentation ist mit dem

*„Grundsatz, dass die im Wahlergebnis verkörperte Willensbetätigung des Souveräns möglichst präzise im Parlament und seinen abgeleiteten Gremien abgebildet werden muss“ unvereinbar; „es fehlt am Charakter eines verkleinerten Abbilds des ganzen Bundestages in seinem durch die Fraktionen geprägten und auf die Volkswahl zurückgehenden politischen Stärkeverhältnis“.*

*(BVerfGE 112, 118/138 – Vermittlungsausschuss / Zählverfahren).*

Der Grundsatz des Mehrheitsprinzips bedeutet damit zugleich, dass sich eben nur die die Regierung tragende parlamentarische Mehrheit – bei Koalitionsregierungen also die Summe der Regierungsparteien, nicht aber ein Teil dieser, im Ausschuss durchsetzen können darf. Eine Fraktion, die weniger Stimmen als die absolute Mehrheit hat, gehört in der Gesamtschau der Fraktionen des Landtags zur Minderheit<sup>2</sup>; es gilt daher die Feststellung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs (VerfGH 41, 124/132; 55, 28/36; 51, 34/41) auch hier:

*„Der Schutz der parlamentarischen Minderheit geht nicht dahin, die Minderheit vor Sachentscheidungen der Mehrheit zu bewahren (Art. 2 Abs. 2 Satz 2, Art. 23 Abs. 1 BV)“.*

Eine derartige Bewahrung liegt jedoch vor. Die Fraktion der CSU hat weniger als 50 Prozent der Sitze erhalten. Wird ihr in den Ausschüssen aber eine „Blockademehrheit“ zugewiesen, so stellt der Ausschuss – um es zu wiederholen – gerade nicht ein „verkleinertes Abbild des ganzen [Landtages] in seinem durch die Fraktionen geprägten und auf die Volkswahl zurückgehenden politischen Stärkeverhältnis“ (BVerfGE 112, 118/138 – Vermittlungsausschuss / Zählverfahren) dar.

Eine Überrepräsentation einer Fraktion lässt sich bei Anwendung der mathematischen Verteilungsverfahren nicht vermeiden und kann darüber hinaus insoweit noch akzeptabel sein,

---

<sup>2</sup> Vgl. die pointierte Formulierung in BVerfGE 70, 324 (368) – Haushaltskontrolle der Nachrichtendienste, **Sondervotum**: „Von der Minderheit unterscheidet sich die Mehrheit darin, dass, wenn die Gesamtheit beschließt, der politische Wille der Mehrheit gilt. Hiervon abgesehen ist sie Teil der Gesamtheit wie die Minderheit. Mehrheit und Minderheit sind gleichen Rechts.“

soweit sie der Durchsetzung des Grundsatzes, dass bei Sachentscheidungen die die Regierung tragende parlamentarische Mehrheit sich auch in verkleinerten Abbildungen des Parlaments durchsetzen können muss, dient. Sie überschreitet aber ein zulässiges Ausmaß jedenfalls dann, wenn eine „erhebliche Erfolgswertungleichheit“<sup>3</sup> der Stimmen die Folge ist. Spätestens im hiesigen Fall einer „Blockaderepräsentation“ wird die unvermeidbare Erfolgswertungleichheit unerträglich. Erneut lassen sich die Erkenntnisse des Bayerischen Verwaltungsgewichtshofs für die einfachgesetzliche Ebene auch hier fruchtbar machen: Systemimmanente Verzerrungen und wechselseitig begünstigende und belastende Abweichungen sind hinzunehmen, nicht aber eine *einseitige* Begünstigung einer Fraktion, die vermeidbar ist – und zwar ohne dass ihr dadurch ein unvermeidbarer Nachteil zugefügt würde.

*(Vgl. VGH, BayVBl 2004, 429/431 f.).*

Ein Konfliktfall, in dem nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts das Mehrheitsgebot nicht unbedingten Vorrang hat, liegt nicht vor. Es bestehen bei einer durch den Landtag frei wählbaren Ausschussgröße keine strukturellen Besonderheiten, die die Prägestkraft des Mehrheitsprinzips einschränken müssten.

*(Vgl. hierzu BVerfGE 112, 118/144 – Vermittlungsausschuss / Zählverfahren).*

An dieser Bewertung ändert sich auch nichts dadurch, dass der CSU-Fraktion die Sperrminorität durch Mehrheitsbeschluss, und damit unterstützt durch die FDP-Fraktion, eingeräumt wurde. Das Mehrheitsprinzip ist nicht verzichtbar. Als grundlegende Verfassungsausprägung des Demokratieprinzips ist es nicht nur dem einfachen Gesetzgeber, sondern auch dem verfassungändernden Gesetzgeber nach Art. 75 Abs. S. 2 BV schlechthin entzogen. Erst recht ist es im Rahmen der Geschäftsordnungsgebung (Art. 25 Abs. 1 GeschOLT) nicht disponibel.

*(Vgl. Meder, BV, Art. 75 Rn. 3 i. V. m. Art. 2 Rn. 5. Möstl, in: Lindner/ders./Wolff, BV, 2009, Art. 75 Rn. 9 f. Zur Ewigkeitsklausel des Art. 79 Abs. 3 GG und der Bedeutung des Mehrheitsprinzips siehe nur Dreier, in ders., GG, Art. 79 III Rn. 37).*

cc. Grenze: Erneute Relevanz des Spiegelbildprinzips

Erneut kann bei der Ausfüllung des durch Arbeits- und Funktionsfähigkeit einerseits und Mindestbeteiligung andererseits vorgegeben Rahmens für die Ausschussgröße das Spiegel-

---

<sup>3</sup> Als nicht mehr akzeptabel stufte das Gericht ein: „Bei einer an den prozentualen Anteilen orientierten Betrachtung zeigt sich, dass die SPD-Fraktion mit ihren 41,63% am Gesamtstimmenanteil auf der Bundestagsbank des Vermittlungsausschusses 50% der Sitze besetzt, während die CDU/CSU-Fraktion mit 41,13% Gesamtstimmenanteil über einen Sitzanteil von 37,5% verfügt.“

bildprinzip fruchtbar gemacht werden. Es verlangt, die prozentualen Abweichungen zur Sitzverteilung im Plenum gering zu halten. Das Verhältnis der hinter einem Sitz stehenden Zahl von Mandaten darf nicht zu weit voneinander abweichen (vgl. *Pfeil*, Der Abgeordnete und die Fraktion, S. 139). Man mag der Landtagsmehrheit durchaus einen gewissen Gestaltungsspielraum zubilligen, so muss sie doch den Grundsatz richtig anwenden. Dies hat sie im vorliegenden Fall nicht getan. Wie das Plenarprotokoll 16/5 vom 13.11.2008 an dem Redebeitrag des Abgeordneten *Thomas Kreuzer* (CSU) erkennen lässt, ist die die Ausschussgröße festlegende Mehrheit offenbar davon ausgegangen, dass lediglich auf einen Vergleich der CSU- mit der SPD-Fraktion abzustellen sei:

*„Sie kritisieren die Zusammensetzung der Ausschüsse, wonach die CSU-Fraktion 50 % der Ausschusssitze erhalten soll. Ich sage Ihnen eines: Die CSU-Fraktion stellt 49,17 % der Abgeordneten dieses Plenums und soll 50 % der Ausschusssitze bekommen. Nach Ihrem Vorschlag würden wir bei 47 % der Ausschusssitze landen. Sie wollen die CSU-Fraktion benachteiligen.*

*(Beifall bei der CSU)*

*Das von Ihnen vorgeschlagene Verteilungsverfahren weicht viel stärker von der spiegelbildlichen Zusammensetzung ab als das von der CSU vorgeschlagene, nämlich fast dreimal so stark zugunsten der SPD, die die Wahl genauso verloren hat.*

*(Beifall bei der CSU)*

*Ihnen steht ein weiterer Ausschusssitz viel weniger als der CSU zu. Rein rechnerisch gesehen ist das völlig nachvollziehbar.“ (Plenarprotokoll 16/5 vom 13.11.2008, S. 123).*

Diese Ausführungen sind nicht zutreffend. Nicht nur die beiden größten Fraktionen, sondern alle Fraktionen haben einen Anspruch auf angemessene Repräsentation im Ausschuss. Abgesehen davon, dass das bloße Abstellen auf die Repräsentation ungeachtet des Mehrheitsprinzips zu kurz greift (siehe oben), zeigt ein exemplarischer Vergleich der Sitzverteilung für einen Ausschuss mit 15, 17 oder 23 Mitgliedern anstelle des gewählten 16 oder 22er-Ausschusses, dass bei einem Ausschuss mit der auch bislang üblichen Größe von 17 oder 23 Mitgliedern die Berücksichtigung aller Fraktionen zur geringsten Gesamtabweichung – ausgedrückt als Summe aller Über- bzw. Unterrepräsentationsbeträge – führt und dadurch dem Spiegelbildprinzip am besten Rechnung getragen würde.

Dies zeigen die nachfolgend angestellten Berechnungen deutlich:

WENDLER TREMML

RECHTSANWÄLTE

- 25 -

15er-Ausschuss	CSU	SPD	FW	Grüne	FDP	
Sitzanteil im Plenum	49,2 %	20,85 %	11,23 %	10,16 %	8,56 %	
Prozentualer Anteil an Sitzen im Ausschuss	7,38 Sitze	3,1275 Sitze	1,6845 Sitze	1,524 Sitze	1,284 Sitze	
Tatsächlich	7 Sitze	3 Sitze	2 Sitze	2 Sitze	1 Sitz	
Prozentual	46,67%	20,0 %	13,33 %	13,33 %	6,67 %	
Über-/Unterrep. in Sitzen	- 0,38 Sitze	- 0,1275 Sitze	+ 0,3155 Sitze	+ 0,476 Sitze	- 0,284 Sitze	Gesamt-abweichung:
Über-/Unterrep. in %	- 5,15 %	- 4,08 %	+ 18,73 %	+ 31,23 %	- 22,12 %	81,31

16er-Ausschuss	CSU	SPD	FW	Grüne	FDP	
Sitzanteil im Plenum	49,2%	20,85 %	11,23 %	10,16 %	8,56 %	
Prozentualer Anteil an Sitzen im Ausschuss	7,872 Sitze	3,336 Sitze	1,7968 Sitze	1,6256 Sitze	1,3696 Sitze	
Tatsächlich	8 Sitze	3 Sitze	2 Sitze	2 Sitze	1 Sitz	
Prozentual: Blockademehrheit	50 %	18,75 %	12,5 %	12,5 %	6,25 %	
Über-/Unterrep. in Sitzen	+ 0,128 Sitze	- 0,336 Sitze	+ 0,2032 Sitze	+ 0,3744 Sitze	- 0,3696 Sitze	Gesamt-abweichung:
Über-/Unterrep. in %	+ 1,63 %	- 10,07 %	+ 11,31 %	+ 23,03 %	- 26,99 %	73,03

17er-Ausschuss	CSU	SPD	FW	Grüne	FDP	
Sitzanteil im Plenum	49,2%	20,85 %	11,23 %	10,16 %	8,56 %	
Prozentualer Anteil an Sitzen im Ausschuss	8,364 Sitze	3,5445 Sitze	1,9091 Sitze	1,7272 Sitze	1,4552 Sitze	
Tatsächlich	8 Sitze	4 Sitze	2 Sitze	2 Sitze	1 Sitz	
Prozentual	47,06%	23,53 %	11,76 %	11,76 %	5,88 %	
Über-/Unterrep. in Sitzen	- 0,364 Sitze	+ 0,4555 Sitze	+0,0909 Sitze	+ 0,2728 Sitze	- 0,4552 Sitze	Gesamt-abweichung:
Über-/Unterrep. in %	-4,35%	+ 12,85 %	4,76 %	+ 15,79 %	- 31,28% %	69,03

22er-Ausschuss						
	CSU	SPD	FW	Grüne	FDP	
Sitzanteil im Plenum	49,2%	20,85 %	11,23 %	10,16 %	8,56 %	
Prozentualer Anteil an Sitzen im Ausschuss	10,824 Sitze	4,587 Sitze	2,4706 Sitze	2,2352 Sitze	1,8832 Sitze	
Tatsächlich	11 Sitze	5 Sitze	2 Sitze	2 Sitze	2 Sitze	
Prozentual Blockademehrheit	50,00 %	22,73 %	9,09 %	9,09 %	9,09 %	
Über-/Unterrep. in Sitzen	+ 0,176 Sitze	+ 0,413 Sitze	- 0,4706 Sitze	- 0,2352 Sitze	+ 0,1168 Sitze	Gesamt-abweichung:
Über-/Unterrep. in %	+ 1,63 %	+ 9,00 %	- 19,05 %	+ 10,53 %	+ 6,20 %	40,21

23er-Ausschuss						
	CSU	SPD	FW	Grüne	FDP	
Sitzanteil im Plenum	49,2%	20,85 %	11,23 %	10,16 %	8,56 %	
Prozentualer Anteil an Sitzen im Ausschuss	11,316 Sitze	4,7955 Sitze	2,5829 Sitze	2,3368 Sitze	1,9688 Sitze	
Tatsächlich	11 Sitze	5 Sitze	3 Sitze	2 Sitze	2 Sitze	
Prozentual	47,83 %	21,74 %	13,04 %	8,70 %	8,70 %	
Über-/Unterrep. in Sitzen	- 0,316 Sitze	+ 0,2045 Sitze	+ 0,41716 Sitze	- 0,3368 Sitze	+0,0312 Sitze	Gesamt-abweichung:
Über-/Unterrep. in %	- 2,79 %	+ 4,26 %	+ 16,15 %	- 14,41 %	+ 1,58 %	39,19

Die Berechnungen zeigen, dass die Summe der Gesamtabweichungen mit zunehmender Ausschussgröße abnimmt, die Sitzzuteilung also immer „spiegelbildlicher“ wird. Sie zeigen außerdem, dass das Gebot der Spiegelbildlichkeit bei einem Ausschuss mit 16 Mitgliedern in weniger starkem Maße gewahrt ist, als bei einem Ausschuss mit 17 Mitgliedern. Dies gilt ebenso bei einem Vergleich der Ausschüsse mit 22 oder 23 Mitgliedern. Schließlich zeigen die Berechnungen, dass bei einer Ausschussgröße von 17 oder 23 Mitgliedern sowohl dem Spiegelbildprinzip als auch dem Mehrheitsprinzip Genüge getan ist, während dies bei einem 16er- oder 22er-Ausschuss nicht der Fall ist.

**dd. Grenze: Gleichheitsgebot als Prinzip parlamentarischer Repräsentation**

Eng mit dem Mehrheitsprinzip verwoben, verdient dessen ungeachtet noch das Gleichheitsgebot als Prinzip parlamentarischer Repräsentation gesonderte Erwähnung. Führt die Ausschussbesetzung über unvermeidbare (mathematische) Verzerrungen hinaus zu einer im Plenum keine Entsprechung findenden „Blockademehrheit“, so gewinnt eine zahlenmäßig durchaus geringe Überrepräsentation (von 1,63% im „16er-Ausschuss“) überproportionale Bedeutung. Denn den der „Blockademehrheit“ angehörenden Abgeordneten kommt funktionell eine fundamental andere Gewichtung zu, die sie von den übrigen Mitgliedern unterscheidet: jene können, anders als diese, eine positive Sachentscheidung im Ausschuss blockieren. Sollen, wie bereits mehrfach ausgeführt,

*„unter den Bedingungen demokratischer Egalität die in ihrer Gesamtheit (...) die Vertretungskörperschaft des Volkes bildenden Abgeordneten gleich an Rechten und Pflichten sein“,  
(Dreier, JZ 1990, 310/317),*

so verträgt sich die Zuweisung einer fundamental anders gelagerten Machtposition an Mitglieder einer bestimmten Fraktion – nämlich die Zuweisung einer Blockademöglichkeit ohne entsprechende Sitzverteilung im Landtag – damit keinesfalls. Daraus folgt, dass das Abstellen auf reine Zahlenwerte zur Beurteilung der Angemessenheit der Repräsentation der von Gleichheit geprägten Abgeordneten irreführend ist. Mit in den Blick zu nehmen sind vielmehr die konkreten Auswirkungen der Ausschussausgestaltung und ihr Verhältnis zu den im Plenum vorgegebenen, aus dem Wahlergebnis resultierenden Mehrheitsstrukturen.

**ee. Grenze: Willkürverbot**

Die Veränderung der Ausschussgröße durch die Parlamentsmehrheit nach den Wahlen zum Bayerischen Landtag vom 28.9.2008 verstößt ferner gegen das Willkürverbot. Die Veränderungen sind missbräuchlich (vgl. auch BVerfGE 96, 264/283 – Fraktions- und Gruppenstatus). Sie sind erkennbar von dem sachfremden Kriterium beeinflusst, dass bei einer Ausschussgröße von 15, 17, 19 und 23 Mitgliedern der CSU-Fraktion keine Sperrminorität zugekommen wäre, während dies bei Ausschussgrößen von 16, 18, 20, 22 und 24 Mitgliedern der Fall ist.

Das Bestreben derjenigen Fraktion, die bislang jahrzehntelang die absolute Mehrheit auf sich vereinen konnte, einen Herrschaftsverlust in den bislang dominierten Ausschüssen zu vermeiden, ist zwar machtpsychologisch nachvollziehbar, ungeachtet dessen aber verfassungsrechtlich nicht hinnehmbar.

Die Willkürlichkeit der Festlegung der Ausschussgröße manifestiert sich bei historischer Betrachtung. In den vergangenen Legislaturperioden wurde – wie es der Tradition entspricht – in der überwältigen Zahl der Ausschüsse eine ungerade Ausschussgröße gewählt.

*(Vgl. LT-Drs. 9/10; 9/12737; 10/6; 11/54; 12/21; 13/22; die gelegentlich gerade Mitgliederanzahl resultiert daraus, dass der damaligen oppositionellen FDP-Fraktion der nach 25 Abs. 2 S. 2 GeschOLT (aktuelle Fassung) mögliche Zusatzsitz zugesprochen wurde.*

Damit wurden Pattsituationen stets, weil abwesende Mitglieder durch andere Fraktionskollegen jederzeit vertreten werden, vermieden.

Angesichts der langen und unangefochtenen Tradition der bisherigen Handhabung hat sich parlamentarisches Gewohnheitsrecht gebildet, welches die derzeitigen die Staatsregierung tragenden Fraktionen bindet und es verbietet, ohne sachlich rechtfertigenden Grund die Ausschussgröße zu verändern.

Daneben zeigt das Verlassen der bisherigen Tradition ohne erkennbaren sachlich gerechtfertigten Grund, die Willkürlichkeit des verfahrensgegenständlichen Beschlusses.

#### 4. Fehlen eines sachlich begründeten Ausnahmefalls

Es bestehen auch keine sachlich begründeten Besonderheiten, die es rechtfertigen würden, von den oben dargestellten Grundsätzen, insbesondere vom Mehrheitsprinzip, abzuweichen. Zwar hat der Bayerische Verfassungsgerichtshof bereits entschieden, dass die Größe eines Ausschusses eventuell und in sachlichen begründeten Ausnahmefällen so klein gewählt werden darf, dass bei Anwendung der Verteilungsverfahren eine Fraktion gar keinen Sitz im Ausschuss erhält. Abgesehen davon, dass es verfassungsrechtlich kaum vertretbar erschiene, diesen Ausgangspunkt dergestalt zu übertragen, dass einer einzelnen Fraktion entgegen den Mehrheitsstrukturen im Plenum eine Blockademehrheit von 50 % zugesprochen wird, so fehlt es jedenfalls an einem sachlich begründeten Ausnahmefall. Aspekte, die eine derartige fundamentale, wenn auch zahlenmäßig kleine, Verzerrung rechtfertigen könnten, sind nicht ersichtlich.

5. Kein Verfassungsverbot die Größe der Ausschüsse auf 15, 17 oder 23 Mitglieder zu verändern

Die von den Antragstellern begehrte Veränderung der Ausschussgröße verstößt ihrerseits nicht gegen Verfassungsrecht. Es ist nicht erkennbar, dass die Arbeitsfähigkeit eines Ausschusses bei entsprechender Erhöhung oder Verringerung der Sitzzahl, um eine Blockademehrheit zu vermeiden, auch nur im Ansatz beeinträchtigt würde. Die Arbeits- und Funktionsfähigkeit des Parlaments, die sicher den Schutz der Verfassung genießt, ist unter keinem denkbaren Gesichtspunkt beeinträchtigt. Desweiteren wäre die Arbeitsfähigkeit auch „nicht schon dann beeinträchtigt, wenn lediglich Gründe der Arbeitsautonomie für ein kleines Gremium sprechen“ (VerfGH 41, 124/134).

6. Feststellungsantrag

Da der Parlamentsmehrheit ein Gestaltungsspielraum bei der Bestimmung der Ausschussgröße zusteht, beschränken sich die Antragsteller darauf, die Verfassungswidrigkeit der gewählten Ausschussgrößen feststellen zu lassen.

Dr. Bihler  
Rechtsanwalt