

–  
–  
**Pressemitteilung**

zur  
**Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs  
vom 26. November 2009**  
–

über die Verfassungsstreitigkeit zwischen

der SPD-Fraktion, der Fraktion der Freien Wähler und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN  
im Bayerischen Landtag (Antragstellerinnen)

und

dem Bayerischen Landtag (Antragsgegner)

über die Frage, ob der Beschluss des Bayerischen Landtags vom 13. November 2008 über die  
Mitgliederzahl der Ausschüsse (LT-Drs. 16/51) die Antragstellerinnen in ihren Rechten aus Art.  
2 Abs. 2, Art. 4, 5, 13 Abs. 2 Satz 1, Art. 14 und 16 a BV verletzt.

I.

Dem Verfahren liegt folgender **Sachverhalt** zugrunde:

Der Bayerische Landtag hat nach der Wahl im letzten Jahr mehrheitlich beschlossen, dass  
Landtagsausschüsse mit 22, 20 und 16 Mitgliedern gebildet werden. Dabei entfällt auf die CSU-  
Fraktion jeweils die Hälfte der Ausschusssitze (50 %). Im Landtagsplenum verfügt die CSU-  
Fraktion über 92 von 187 Sitzen, was einem Anteil von 49,2 % entspricht.

1. Die Oppositionsfraktionen (**Antragstellerinnen**) sind der Auffassung, dass die Sitzverteilung  
in den Ausschüssen gegen das Mehrheitsprinzip verstoße, den Wählerwillen missachte und  
willkürlich sei, weil die CSU-Fraktion nach dem Ergebnis der Landtagswahl vom 28. September  
2008 im Landtagsplenum weniger als die Hälfte der Abgeordneten stellt. Die CSU-Fraktion habe  
sich in den Ausschüssen eine „Blockademehrheit“ verschafft, die den Mehrheitsverhältnissen im  
Landtagsplenum nicht entspreche. Dem Grundsatz der Spiegelbildlichkeit der  
Ausschussbesetzung im Verhältnis zum Landtagsplenum könne dadurch Rechnung getragen  
werden, dass – wie in der 15. Legislaturperiode – Ausschüsse mit ungeraden Mitgliederzahlen  
gebildet werden.

2. Der Bayerische Landtag (**Antragsgegner**) hält den Antrag für unbegründet. Die Festlegung der Ausschussgröße sei Teil der dem Parlament zukommenden Organisationsautonomie, aus der sich ein weiter Gestaltungsspielraum ergebe. Die Sitzverteilung in den Ausschüssen entspreche dem Grundsatz der Spiegelbildlichkeit und dem Gebot willkürfreier Sachgerechtigkeit. Bei der Auslegung und Anwendung des Mehrheitsprinzips sei auf die die Staatsregierung tragenden Fraktionen abzustellen, nicht auf eine Fraktion allein. Im Übrigen verfüge die CSU-Fraktion in keinem der drei Ausschusstypen über eine Mehrheit. Das Mehrheitsprinzip verpflichte nicht zu einer Einschränkung des Grundsatzes der Spiegelbildlichkeit und betreffe nur Entscheidungen, nicht deren (unverbindliche) Vorbereitung in den in der Regel nur beratend tätigen Landtagsausschüssen.

## II.

**Der Bayerische Verfassungsgerichtshof hat am 26. November 2009 entschieden, dass die Festlegung der Ausschussgrößen im Bayerischen Landtag auf 22, 20 und 16 Mitglieder die Antragstellerinnen nicht in ihren verfassungsmäßigen Rechten verletzt. Die Entscheidung stützt sich auf folgende Grundsätze:**

- 1. Das aus der Parlamentsautonomie folgende Selbstorganisationsrecht des Bayerischen Landtags umfasst die Befugnis, die Funktion, Zusammensetzung und Arbeitsweise der Ausschüsse zu regeln. Bei der Entscheidung über die Größe der Ausschüsse hat der Landtag die durch die Bayerische Verfassung gewährleisteten Rechte der Abgeordneten und Fraktionen zu respektieren.**
- 2. Dem Grundsatz nach muss jeder Landtagsausschuss ein verkleinertes Abbild des Parlamentsplenums in seinem durch die Fraktionen geprägten und auf die Volkswahl zurückgehenden politischen Stärkeverhältnis darstellen (Grundsatz der Spiegelbildlichkeit).**
- 3. Der Grundsatz der Spiegelbildlichkeit ist tangiert, wenn die CSU-Fraktion, die in der Vollversammlung des Landtags 92 von 187 Sitzen (49,2 %) und damit weniger als die Hälfte der Sitze innehat, in allen mit 16, 20 oder 22 Mitgliedern besetzten Ausschüssen über genau die Hälfte der Sitze verfügt. Damit hat diese Fraktion allein in den Ausschüssen aus eigener Kraft zwar keine Gestaltungsmöglichkeiten, wohl aber „Blockade“- und damit Wirkungsmöglichkeiten, die in dieser Form in der Vollversammlung nicht gegeben sind.**
- 4. Der angegriffene Landtagsbeschluss ist gleichwohl verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, da über das Stärkeverhältnis der einzelnen Fraktionen hinaus auch die konkreten Mehrheitsverhältnisse im Landtag zu berücksichtigen sind.**

Mehrere Mitglieder des Verfassungsgerichtshofs haben **Sondervoten** abgegeben.

### **Zu der Entscheidung im Einzelnen:**

Der Antrag ist unbegründet. Der Beschluss des Bayerischen Landtags vom 13. November 2008 über die Mitgliederzahl der Landtagsausschüsse bewegt sich im Rahmen der Regelungsmacht des Parlaments in eigenen Angelegenheiten. Er verletzt die Antragstellerinnen nicht in ihren durch die Verfassung gewährleisteten Rechten.

1. Die Bestimmungen zur Wahl eigener Organe durch den Landtag und zum Recht, sich eine Geschäftsordnung zu geben, in Art. 20 Abs. 1 und 3 BV sind zentraler verfassungsrechtlicher Ausdruck der sog. Parlamentsautonomie. Das hieraus folgende Selbstorganisationsrecht umfasst – soweit nicht die Verfassung unmittelbar Vorgaben enthält – die Befugnis des Landtags, seine interne Organisation und seinen Geschäftsgang autonom zu regeln. Zu den Gegenständen des Selbstorganisationsrechts, die das Parlament üblicherweise in einer Geschäftsordnung regelt, zählen die Funktion, Zusammensetzung und Arbeitsweise der Ausschüsse.

Die hier maßgeblichen Bestimmungen zur Besetzung der Landtagsausschüsse enthält § 25 GeschOLT. Nach Absatz 1 dieser Regelung bestimmt die Vollversammlung die Mitgliederzahl eines Ausschusses. Gemäß Absatz 2 Satz 1 erfolgt die Besetzung der Ausschüsse nach dem Sainte-Laguë/Schepers-Verfahren; diese Berechnungsmethode, die in der 16. Legislaturperiode neu eingeführt wurde, ist an die Stelle des bislang geltenden d'Hondt'schen Verfahrens getreten.

2. Bei der Entscheidung über die Größe der Ausschüsse hat das Parlament in der Regel zwischen den Bedürfnissen der Arbeitsfähigkeit dieser Gremien und ihrer möglichst repräsentativen Zusammensetzung abzuwägen. Einerseits muss gewährleistet sein, dass ein Ausschuss nicht wegen einer allzu großen Mitgliederzahl seine Arbeitsfähigkeit verliert. Andererseits ist zu berücksichtigen, dass grundsätzlich jede Fraktion die Möglichkeit zur Mitwirkung in jedem Ausschuss haben muss. Bei der Ausfüllung des ihm insoweit zustehenden Gestaltungsspielraums hat der Landtag die durch die Verfassung gewährleisteten Rechte der Abgeordneten und Fraktionen zu respektieren.

Aus der Gleichheit der Bürger bei der Ausübung des aktiven Wahlrechts folgt in der repräsentativen Demokratie das Gebot, die gewählten Abgeordneten in Statusfragen sowie bei der Ausübung ihrer Rechte gleichzubehandeln. In der Bayerischen Verfassung ergibt sich das Prinzip der egalitären Repräsentation aus Art. 13 Abs. 2, in dem die grundlegenden Rechte der

Abgeordneten verankert sind. Danach sind die Abgeordneten Vertreter des Volkes, nicht nur einer Partei; sie sind nur ihrem Gewissen verantwortlich und an Aufträge nicht gebunden. Als wesentliches Merkmal der formalen Gleichstellung umfassen die Regelungen zum Status der Abgeordneten den Grundsatz der gleichen Mitwirkungsbefugnis aller Mitglieder des Landtags an der parlamentarischen Arbeit.

Bezogen auf die Willensbildung in den Landtagsausschüssen bedeutet dies, dass alle Fraktionen ein grundsätzlich gleiches Recht auf Zugang zu den Beratungen haben. Dem Grundsatz nach muss jeder Ausschuss ein verkleinertes Abbild des Plenums sein und seine Besetzung muss die Zusammensetzung des Plenums in ihrer politischen Gewichtung widerspiegeln (Grundsatz der Spiegelbildlichkeit).

Da Antragstellerinnen die Oppositionsfraktionen im Landtag sind, kann ein Recht auf angemessene Repräsentanz in den Landtagsausschüssen auch aus Art. 16 a der Verfassung abgeleitet werden. Nach Art. 16 a Abs. 1 BV ist die parlamentarische Opposition ein grundlegender Bestandteil der parlamentarischen Demokratie. Gemäß Art. 16 a Abs. 2 Satz 1 BV haben die Fraktionen und die Mitglieder des Landtags, welche die Staatsregierung nicht stützen, das Recht auf ihrer Stellung entsprechende Wirkungsmöglichkeiten in Parlament und Öffentlichkeit.

3. Die Anwendung der dargestellten Grundsätze auf den vorliegenden Organstreit führt nicht zu einer Beanstandung des angegriffenen Landtagsbeschlusses.

a) Die Entscheidung, wie die Ausschussgrößen zugeschnitten werden, ist von einer Fülle parlamentsinterner und organisatorischer Gesichtspunkte abhängig. Dem Landtag steht es dabei im Rahmen seiner Autonomie frei, zu Beginn und gegebenenfalls auch während einer Legislaturperiode die aus seiner Sicht maßgeblichen Aspekte – möglicherweise auch abweichend von der Einschätzung in früheren Legislaturperioden – neu zu bewerten und zu gewichten. Es ist grundsätzlich nicht Aufgabe des Verfassungsgerichtshofs, diese Überlegungen im Einzelnen zu ermitteln und auf ihren sachlichen Gehalt oder gar ihre Zweckmäßigkeit hin zu beurteilen. Die verfassungsgerichtliche Überprüfung im Organstreitverfahren beschränkt sich darauf, ob die Entscheidung der parlamentarischen Mehrheit zur Ausschussbesetzung die Rechte der Antragstellerinnen als Oppositionsfraktionen sowie der ihnen angehörenden Abgeordneten auf angemessene Beteiligung an der Arbeit der Ausschüsse wahrt.

b) Der Landtag kann sich grundsätzlich für gerade Mitgliederzahlen seiner Ausschüsse entscheiden. Allerdings kann eine solche Festlegung bei bestimmten Mehrheitsverhältnissen zu Pattsituationen führen, während sich diese Problematik durch ungerade Sitzzahlen ohne Weiteres vermeiden ließe. Das Bundesverfassungsgericht geht in diesem Zusammenhang in

seiner Rechtsprechung zur Besetzung der Bundestagsausschüsse davon aus, dass es der Bundestag in gewissem Umfang in der Hand hat, Ausschüsse in der Zahl der Mitglieder zu vergrößern oder zu verkleinern, um damit Pattsituationen bei Anwendung tradierter Zählverfahren zu vermeiden. Eine solche Situation, aus der sich eine verfassungsrechtliche Verpflichtung der Landtagsmehrheit zur Veränderung des Zuschnitts der Ausschüsse ergeben könnte, ist hier jedoch im Ergebnis zu verneinen.

c) Allerdings spiegelt die Sitzzahl der CSU-Fraktion in den Ausschüssen – für sich allein betrachtet – das konkrete Stärkeverhältnis der Parteien im Landtagsplenum nicht präzise wider. Während die CSU-Fraktion in der Vollversammlung des Landtags 92 von 187 Sitzen also 49,2 % und damit weniger als die Hälfte der Sitze innehat, verfügt sie in allen mit 16, 20 oder 22 Mitgliedern besetzten Ausschüssen über genau die Hälfte der Sitze. Dies tangiert den Grundsatz der Spiegelbildlichkeit, wonach die Ausschüsse ein verkleinertes Abbild des Parlamentsplenums in seinem durch die Fraktionen geprägten und auf die Volkswahl zurückgehenden politischen Stärkeverhältnis darstellen müssen. Zwar übersteigt die Mitgliederzahl der CSU-Fraktion in den Ausschüssen den Sitzanteil in der Vollversammlung nur um 0,8 %. Dieser relativ geringe Prozentsatz bewirkt jedoch eine qualitative Veränderung der Wirkungsmöglichkeiten der CSU-Fraktion in den Landtagsausschüssen.

Bei Abstimmungen im Landtag entscheidet nach der Geschäftsordnung für den Bayerischen Landtag sowohl in der Vollversammlung als auch in den Ausschüssen im Regelfall die Mehrheit der abgegebenen Ja- und Nein-Stimmen, Stimmgleichheit verneint die Frage.

Zwar verfügt die CSU-Fraktion weder im Landtagsplenum noch in den Ausschüssen über eine Mehrheit, mit der sie allein gestaltend tätig werden könnte. Anders als im Plenum kann sie jedoch – mit jeweils der Hälfte der Mitglieder – in den Ausschüssen verhindern, dass gegen ihren Willen Entscheidungen getroffen werden. Damit hat sie allein in den Ausschüssen aus eigener Kraft keine Gestaltungsmöglichkeiten, wohl aber „Blockade“- und damit Wirkungsmöglichkeiten, die in dieser Form in der Vollversammlung nicht gegeben sind. Die Besetzung der Ausschüsse spiegelt daher – wenn man ausschließlich auf die einzelnen Fraktionen abstellt – das Stärkeverhältnis der Fraktionen im Landtagsplenum nicht präzise wider. Mit ungeraden Mitgliederzahlen der Ausschüsse würden die dargestellten Wirkungsmöglichkeiten, die im Plenum nicht gegeben sind, vermieden.

d) Der angegriffene Landtagsbeschluss ist gleichwohl verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, da über das Stärkeverhältnis der einzelnen Fraktionen hinaus auch die konkreten Mehrheitsverhältnisse im Landtag zu berücksichtigen sind.

Nach der Landtagswahl am 28. September 2008 haben die CSU und die FDP eine Koalitionsregierung gebildet, die durch die Mehrheit der Abgeordneten des Landtags unterstützt

wird. Diese Mehrheit verfügt in der Vollversammlung des Landtags über 108 von 187 Sitzen, was einem prozentualen Anteil von 57,8 % entspricht. Die Anzahl der Sitze, die CSU und FDP gemeinsam in den Landtagsausschüssen derzeit zustehen, spiegelt diese Mehrheitsverhältnisse angemessen wider.

Das parlamentarische Regierungssystem, wie es sich auch auf der Grundlage der Bayerischen Verfassung darstellt, wird nicht nur von den normativen Vorgaben der Verfassung selbst, sondern ganz entscheidend auch von der politischen Realität einer Verfassungswirklichkeit geprägt und konkretisiert. Es ist gekennzeichnet durch den Wettbewerb und das Gegenspiel von parlamentarischer Regierungsmehrheit sowie Regierung einerseits und Opposition andererseits. In der Verfassungswirklichkeit kommt dies dadurch zum Ausdruck, dass die Abgeordneten der die Regierung tragenden Fraktionen bei Abstimmungen im Parlament in der Regel gemeinsam den politischen Kurs der Regierung unterstützen. Bezogen auf den vorliegenden Organstreit hat dies zur Folge, dass sich das beanstandete Stärkeverhältnis der Fraktionen in den Ausschüssen insoweit faktisch nicht auswirkt.

Sofern der von den Antragstellerinnen zur Begründung ihres Antrags herangezogene Fall eintritt, dass die FDP als kleinerer Koalitionspartner in einem Ausschuss mit der Opposition stimmt und die entsprechende Vorlage wegen der zur Hälfte von der CSU besetzten Sitze gleichwohl abgelehnt ist, haben die Oppositionsfraktionen ihrerseits in der Regel die Möglichkeit, eine Behandlung im Landtagsplenum zu erreichen. Dort ist die von den Antragstellerinnen beanstandete Pattsituation nicht gegeben. Da es sich insoweit – wie die in der mündlichen Verhandlung erörterte bisherige Praxis der 16. Legislaturperiode zeigt – zudem um wenige Einzelfälle handelt, besteht kein Anlass, durch eine Beanstandung des angegriffenen Landtagsbeschlusses in das Selbstorganisationsrecht des Parlaments einzugreifen. Es ist im Übrigen nicht davon auszugehen, dass abweichende Abstimmungen innerhalb der Koalitionsfraktionen künftig ein größeres Ausmaß annehmen könnten. Wenn dieser Fall eintreten sollte, stünde zugleich der Fortbestand der Koalition als solcher infrage mit der Folge, dass der Landtag bei veränderten Mehrheitsverhältnissen seine Organisation neu überdenken könnte.

#### Sondervoten:

-

Vier Mitglieder des Verfassungsgerichtshofs sind der Auffassung, dass der angegriffene Landtagsbeschluss wegen Verletzung des Spiegelbildgebots gegen das Demokratieprinzip verstößt und die Antragstellerinnen in ihren Oppositionsrechten verletzt.

Ein Mitglied des Verfassungsgerichtshofs stimmt der Entscheidung im Ergebnis zu, hält die Begründung aber für ergänzungsbedürftig.

