



Wissenschaftliche Dienste

Abteilung II

Wissenschaftlicher Dienst, Parlamentsdienst und Informationsdienste

W 1/52-1679

30. August 2016

**Gegenwärtige Zusammensetzung der Fachausschüsse des 17. Landtags  
- verfassungsrechtliche Maßstäbe für die Festlegung der Ausschussgröße und des  
Sitzverteilungsverfahrens -**

**A. Auftrag**

In seiner konstituierenden Sitzung vom 18. Mai 2016 hat der neu gewählte 17. Landtag Rheinland-Pfalz die vorläufige Übernahme der Geschäftsordnung der 16. Wahlperiode<sup>1</sup> mit mehreren Änderungen beschlossen.<sup>2</sup> Die Änderungen hatten unter anderem Größe und Besetzung der sog. Fachausschüsse<sup>3</sup> zum Gegenstand. Konkret beinhalteten sie eine Reduzierung der Regelgröße der Fachausschüsse von 13 auf 12 Mitglieder (§ 72 Abs. 1 Satz 1 der Vorläufigen Geschäftsordnung - Vorl. GOLT) sowie die Ersetzung des Sitzverteilungsverfahrens nach Sainte Laguë/Schepers durch das Verfahren nach d'Hondt (§ 72 Abs. 2 Vorl. GOLT).<sup>4</sup>

Für diese von den Fraktionen der SPD, CDU, FDP und BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN<sup>5</sup> beantragte Änderung der Zusammensetzung der Fachausschüsse hatte die AfD-Fraktion bereits im Rahmen der Beratungen über eine Vorläufige Geschäftsordnung in der ersten Sitzung des Landtags eine Verletzung des Grundsatzes der Spiegelbildlichkeit geltend gemacht und eine unangemessene Einschränkung ihrer Mitwirkungsmöglichkeiten reklamiert.<sup>6</sup> Die Verkleinerung der Regelausschussgröße führe im Zusammenwirken mit dem Wechsel des Berechnungsverfahrens dazu, dass die AfD-Fraktion mit nur einem Mitglied in den Fachausschüssen vertreten sei. Damit werde sie im Ergebnis ebenso behandelt wie die deutlich kleineren Fraktionen der FDP und BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN. Auch diese erhielten jeweils einen Sitz in den Fachausschüssen, obgleich die AfD bei der Landtagswahl mehr als doppelt so viele Mandate errungen habe wie FDP und BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN zusammen.<sup>7</sup>

<sup>1</sup> In der Fassung vom 13. Januar 2012.

<sup>2</sup> PlenProt 17/1, S. 11; GVBl. S. 269.

<sup>3</sup> Hierbei handelt es sich um die in § 71 Abs. 1 Vorl. GOLT aufgelisteten Ausschüsse.

<sup>4</sup> LT-Drucks. 17/2 (Ziff. I. Nr. 6).

<sup>5</sup> LT-Drucks. 17/2 (Ziff. I. Nr. 6).

<sup>6</sup> PlenProt 17/1, S. 10 (Junge).

<sup>7</sup> PlenProt 17/1, S. 10 (Junge).

Ein von der AfD-Fraktion eingebrachter Änderungsantrag, der - jedenfalls sinngemäß<sup>8</sup> - darauf abzielte, die Regelungen der Geschäftsordnung der 16. Wahlperiode über Größe und Besetzung der Fachausschüsse unverändert auch für die 17. Wahlperiode beizubehalten, wurde mit den Stimmen der Fraktionen der SPD, CDU, FDP und BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN abgelehnt.<sup>9</sup>

Gleichzeitig mit dem Beschluss über die Vorläufige Geschäftsordnung hat der Landtag - wie in den Wahlperioden zuvor<sup>10</sup> - den Rechtsausschuss beauftragt, alsbald einen Vorschlag für die endgültige Fassung der Geschäftsordnung vorzulegen.<sup>11</sup> Der vom Rechtsausschuss hierzu inzwischen eingesetzte Unterausschuss<sup>12</sup> wird seine Arbeit am 7. September 2016<sup>13</sup> aufnehmen.

In einer Pressekonferenz vom 1. Juli 2016 stellte die AfD-Fraktion ein von Prof. von Arnim erstattetes Gutachten<sup>14</sup> vor, das zu dem Ergebnis kommt, die in der Vorläufigen Geschäftsordnung des Landtags enthaltenen Änderungen der Regelungen über die Zusammensetzung der Ausschüsse sei mit Blick auf die Verkleinerung der Ausschussgröße und des Wechsels des Sitzverteilungsverfahrens „definitiv unzulässig“ und „klar verfassungswidrig“.<sup>15</sup>

Der Präsident des Landtags hat daraufhin den Wissenschaftlichen Dienst beauftragt, die Verfassungsmäßigkeit der Ausschussbesetzung unter Einbeziehung des von der AfD-Fraktion vorgelegten Gutachtens einer Prüfung zu unterziehen.

## B. Stellungnahme

### I. Gegenstand des Gutachtens

Das vorliegende Gutachten geht im Wesentlichen der Frage nach, welche verfassungsrechtlichen Direktiven der Landtag bei der Festlegung der Ausschussgröße zu beachten hat, ob das

<sup>8</sup> Der im Änderungsantrag der AfD-Fraktion (LT-Drucks. 17/5) formulierte Änderungsbefehl: „§ 72 Abs. 1 Satz 2 [„Der Ältestenrat kann durch einstimmigen Beschluss eine andere Besetzung bestimmen.“] wird gestrichen.“ dürfte das eigentlich beabsichtigte Ziel, wie es sich aus der Antragsbegründung und der Plenardebatte (Fn. 6) ergibt, verfehlen.

<sup>9</sup> PlenProt. 17/1, S. 11.

<sup>10</sup> Vgl. zu dieser Parlamentspraxis: *Perne*, in: Brocker/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, Kommentar, 1. Aufl. 2014, Art. 85, Rn. 7; *Brocker/Perne*, Parlamentsrecht im Wandel (Teil 1), LKRZ 2011, 161.

<sup>11</sup> Ziff. III des Beschlusses vom 18. Mai 2016 (Fn. 2).

<sup>12</sup> Unterausschuss „Geschäftsordnung des Landtags“, eingesetzt in der 4. Sitzung des Rechtsausschusses vom 7. Juli 2016 (siehe Beschlussprotokoll, S. 1).

<sup>13</sup> Termin laut Beschlussprotokoll der 4. Sitzung des Rechtsausschusses vom 7. Juli 2016, S. 1.

<sup>14</sup> „Die neue Regelung über Größe und Besetzung der 15 Fachausschüsse im Landtag Rheinland-Pfalz“, Rechtsgutachten für die AfD-Fraktion im Landtag Rheinland-Pfalz vom 16. Juni 2016, erstattet von Prof. Dr. Hans Herbert von Arnim, abrufbar auf der Homepage der AfD-Fraktion ([www.afd-rlp-fraktion.de](http://www.afd-rlp-fraktion.de)).

<sup>15</sup> „Die neue Regelung über Größe und Besetzung der 15 Fachausschüsse im Landtag Rheinland-Pfalz“, Rechtsgutachten für die AfD-Fraktion im Landtag Rheinland-Pfalz (Fn. 14), S. 23.

zur Besetzung der Ausschüsse herangezogene Verfahren nach d'Hondt angewandt werden durfte und ob sich das Ergebnis der Ausschussbesetzung als verfassungskonform darstellt.

Ausgangspunkt der Begutachtung ist die Verortung der Thematik im Rahmen der Organisationsautonomie des Landtags (III.). Grenzen und Bindungen ergeben sich für die Organisationsautonomie insbesondere aus dem repräsentativen Status der Abgeordneten. Danach muss die Entscheidung über die Zusammensetzung der Ausschüsse dem Grundsatz der Spiegelbildlichkeit entsprechen. Ob die Festlegung der Ausschussgröße sowie das Ergebnis der Sitzverteilung den verfassungsrechtlichen Anforderungen an eine willkürfreie und dem Grundsatz der Spiegelbildlichkeit Rechnung tragende Ausschusszusammensetzung genügt, wird unter Einbeziehung des von der AfD-Fraktion vorgelegten Gutachtens im Anschluss (IV.) der Prüfung unterzogen.

Einleitend sind die politischen Kräfteverhältnisse, wie sie sich im Anschluss an die Landtagswahl im Plenum und nach Maßgabe der Festlegungen in der Vorläufigen Geschäftsordnung in den Ausschüssen darstellen, einander gegenüberzustellen.

## II. Ergebnis der Landtagswahl 2016 und Gegenüberstellung der politischen Kräfteverhältnisse von Plenum und Fachausschüssen

Am 13. März 2016 fand die Wahl zum 17. Landtag Rheinland-Pfalz statt. Nach dem Wahlergebnis schafften erstmals in der Geschichte des Landes 5 Parteien den Einzug in den Landtag. Auf diese Parteien entfielen folgende Stimmenanteile:<sup>16</sup>

	SPD	CDU	AfD	FDP	BÜNDNIS90/ DIE GRÜNEN
<b>Stimmenanteil in Prozent</b>	36,2	31,8	12,6	6,2	5,3

Die 101 in den Landtag gewählten Abgeordneten verteilen sich auf die im Landtag vertretenen Fraktionen wie folgt:

	SPD	CDU	AfD	FDP	BÜNDNIS90/ DIE GRÜNEN
<b>Anzahl Abgeordnete</b>	39	35	14	7	6
<b>Sitzverteilung in Prozent</b>	38,6	34,7	13,9	6,8	5,8

<sup>16</sup> Das vom Landeswahlausschuss endgültig für die Landtagswahl festgestellte Ergebnis kann unter: [www.wahlen.rlp.de](http://www.wahlen.rlp.de) abgerufen werden.

§ 72 Abs. 1 Satz 1 Vorl. GOLT bestimmt, dass die Ausschüsse in der Regel aus 12 Mitgliedern bestehen. Andere Ausschussgrößen (vgl. § 72 Abs. 1 Satz 2 Vorl. GOLT) sind nicht bestimmt. Die Verteilung der Sitze auf die Fraktionen erfolgt gemäß § 72 Abs. 2 Vorl. GOLT unter Anwendung des d'Hondtschen Höchstzahlverfahrens mit der Maßgabe, dass jede Fraktion mindestens ein Mitglied stellt. Dies führt zu folgender Sitzverteilung der Fachausschüsse:

	SPD	CDU	AfD	FDP	BÜNDNIS90/ DIE GRÜNEN
<b>Fachausschuss (12 Mitglieder)</b>	5	4	1	1	1
<b>Sitzverteilung in Prozent</b>	41,7	33,2	8,2	8,2	8,2

### III. Verfassungsrechtliche Maßstäbe für die Bestimmung der Ausschussgröße und des Sitzverteilungsverfahrens

#### 1. Thematische Verortung der Ausschussgröße und des Berechnungsverfahrens als Teil der verfassungsrechtlich verbürgten Organisationsautonomie des Landtags

Ausgangspunkt der verfassungsrechtlichen Beurteilung ist die in Art. 85 der Verfassung für Rheinland-Pfalz (LV) wurzelnde<sup>17</sup> Parlamentsautonomie. Sie garantiert dem Landtag in den Grenzen des Verfassungs- und formellen Gesetzesrechts eine umfassende Regelungsmacht in eigenen Angelegenheiten.<sup>18</sup> Sie umfasst das Recht des Landtags, sich selbst zu organisieren und sich dadurch zur Erfüllung seiner Aufgaben in den Stand zu setzen.<sup>19</sup> Als Organisationsautonomie verbürgt sie dem Landtag namentlich die Befugnis, die für die Erfüllung der Parlamentsaufgaben notwendigen Einrichtungen zu schaffen.<sup>20</sup> Verfassungsunmittelbar (Art. 85 Abs. 1 LV) garantiert ist dem Landtag dabei die Geschäftsordnungsautonomie, d.h. das Recht zur eigenverantwortlichen Setzung der Verfahrens- und Organisationsgrundlagen in einer Geschäftsordnung.<sup>21</sup>

<sup>17</sup> *Perne*, in: Brocker/Droege/Jutzi, a.a.O., Art. 85, Rn. 5.

<sup>18</sup> *Perne*, in: Brocker/Droege/Jutzi, a.a.O., Art. 85, Rn. 5 m.w.N.; vgl. auch BVerfGE 80, 188, 218; *Brocker*, in: Bonner Kommentar (BK), Drittbearbeitung (Stand: Februar 2011), Art. 40, Rn. 51; *Magiera*, in: Sachs, GG (7. Aufl. 2014), Rn. 1 f.; *Pietzcker*, in: Schneider/Zeh, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis (1989), § 10, Rn. 7 und 18.

<sup>19</sup> Vgl. BVerfGE 80, 188, 219; 84, 304, 321.

<sup>20</sup> *Perne*, in: Brocker/Droege/Jutzi, a.a.O., Art. 85, Rn. 17; *Brocker*, in: BK, a.a.O., Art. 40, Rn. 57; *Magiera*, in: Sachs, a.a.O., Art. 40, Rn. 2; *Zeh*, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrecht, Band III (3. Aufl. 2005), § 52, Rn. 26.

<sup>21</sup> *Perne*, in: Brocker/Droege/Jutzi, a.a.O., Art. 85, Rn. 6; vgl. auch *Brocker*, in: BK, a.a.O., Art. 40, Rn. 75; *Magiera*, in: Sachs, a.a.O., Art. 40, Rn. 21.

Die Festlegung der Ausschussgröße ist ebenso wie die Bestimmung des für die Sitzverteilung anzuwendenden Berechnungsverfahrens eine Entscheidung, die - vorbehaltlich unmittelbarer verfassungsrechtlicher Vorgaben - der Organisationsautonomie des Parlaments unterfällt.<sup>22</sup>

Nähere Regelungen enthält die Landesverfassung nur für den Wahlprüfungs- (Art. 82 LV), den Petitions- (Art. 90 a LV) und den Zwischenausschuss (Art. 92 LV) sowie für Untersuchungsausschüsse (Art. Art. 91 LV). Für die Fachausschüsse, die lediglich Erwähnung in der Landesverfassung finden (Art. 89 a Abs. 2, Art. 94 Abs. 4 LV), bestehen hingegen keine ausdrücklichen Vorgaben. Die Entscheidung über Zuschnitt und Zusammensetzung der Fachausschüsse ist insoweit unmittelbarer Ausdruck der Organisationsautonomie. Die daraus folgende Entscheidungsmacht des Parlaments besteht allerdings nicht schrankenlos.<sup>23</sup>

## 2. Schranken der Organisationsautonomie

Im vorliegenden Kontext ergeben sich Schranken für die Organisationsautonomie primär aus dem repräsentativen Mandat und der auf ihr fußenden Rechtsgleichheit der Fraktionen (a und b) sowie aus dem Verbot missbräuchlicher Rechtsausübung (d). Weitere verfassungsrechtliche Anforderungen, denen Ausschussgröße und -besetzung zu genügen hätten, bestehen nicht (e).

### a) Repräsentatives Mandat, Grundsatz der Gesamtrepräsentation und Statusgleichheit der Abgeordneten

Bei der Ausübung seines Selbstorganisationsrechts wird dem Parlament grundsätzlich zwar ein weiter Gestaltungsspielraum zugestanden.<sup>24</sup> In erster Linie sei es - so das Bundesverfassungsgericht - Sache des jeweiligen Parlaments, zu konkretisieren, auf welche Weise seine Mitglieder an der parlamentarischen Willensbildung mitwirken.<sup>25</sup>

Allerdings unterliegt auch die Regelungsmacht des Parlaments Grenzen und Bindungen, die sich namentlich aus dem repräsentativen Mandat (Art. 79 Abs. 2 Satz 2 LV) ergeben und im

<sup>22</sup> *Perne*, in: Brocker/Droege/Jutzi, a.a.O., Art. 85, Rn. 18; *Brocker*, in: BK, a.a.O., Art. 40, Rn. 166; *Huber*, Größe der Ausschüsse im Bayerischen Landtag, BayVBl. 2010, 289, 290; *Klein*, in: Maunz/Dürig, GG (Stand: Juni 2007), Art. 40, Rn. 81; *Mörtl*, in: Lindner/ders./Wolff, Die Verfassung des Freistaats Bayern, Kommentar (2009), Art. 20, Rn. 11; BayVerfGH, NVwZ-RR 2010, 209.

<sup>23</sup> Umfassend zu den Grenzen des autonomen Parlamentsrechts *Brocker*, in: BK, a.a.O., Art. 40, Rn. 67 ff.

<sup>24</sup> BVerfGE 80, 188, 220; 84, 304, 322; 130, 318, 349; BayVerfGH, NVwZ-RR 2010, 209, 210.

<sup>25</sup> BVerfGE 80, 188, 220; 130, 318, 349.

Einzelnen nach dem jeweiligen Gegenstand zu bestimmen sind.<sup>26</sup> Da die Selbstorganisation des Parlaments zugleich die Art und Weise ausgestaltet, in der die Abgeordneten ihre verfassungsrechtlichen Statusrechte ausüben können,<sup>27</sup> haben Selbstorganisationsakte nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts die grundlegenden Bedingungen für die geordnete Wahrnehmung dieser Rechte zu sichern.<sup>28</sup> Aufgabe des Parlaments sei es, so das Bundesverfassungsgericht, die Statusrechte aller Abgeordneten einander zuzuordnen und sie aufeinander abzustimmen, um eine sachgerechte Erfüllung seiner Aufgaben zu ermöglichen.<sup>29</sup>

Den Ausgangspunkt und die Grundlage für die Ausgestaltung und Beschränkung der Abgeordnetenrechte bildet dabei das Prinzip der Beteiligung aller Abgeordneten an den Entscheidungen des Parlaments. Dieses Prinzip hat das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich zum „Richtmaß“ für die Ausgestaltung von Organisation und Geschäftsgang des Parlaments erhoben.<sup>30</sup> Aus dem Prinzip der repräsentativen Demokratie hat das Bundesverfassungsgericht für jeden Abgeordneten nicht nur die Freiheit in der Ausübung des Mandats, sondern auch die Gleichheit im Status als Vertreter des ganzen Volks abgeleitet.<sup>31</sup> Aus dem Grundsatz, dass das Parlament seine Repräsentationsfunktion nur durch die Mitwirkung aller seiner Mitglieder und folglich nur in seiner Gesamtheit und als Ganzes wahrnehme, folge die Statusgleichheit aller Abgeordneten als Voraussetzung der Gesamtrepräsentation.<sup>32</sup> Insoweit sei jeder Abgeordnete unterschiedslos berufen, an der Arbeit des Parlaments, seinen Verhandlungen und Entscheidungen teilzunehmen.<sup>33</sup>

Da sich die Sitze gemäß § 72 Abs. 2 Vorl. GOLT nicht auf einzelne Abgeordnete, sondern auf die im Landtag vertretenen Fraktionen verteilen, ist deren verfassungsrechtlicher Status gleichermaßen von Bedeutung.

---

<sup>26</sup> BVerfGE 10, 4, 12 ff.; 70, 324, 355; 80, 188, 220.

<sup>27</sup> BVerfGE 80, 188, 219; vgl. auch *Brocker*, in: BK, a.a.O., Art. 40, Rn. 67 f.

<sup>28</sup> BVerfGE 80, 188, 220; 84, 304, 321; 112, 118, 133; 130, 318, 350.

<sup>29</sup> BVerfGE 80, 188, 219; 84, 304, 321; 130, 318, 350.

<sup>30</sup> BVerfGE 80, 188, 219; 84, 304, 321; 130, 318, 350.

<sup>31</sup> BVerfGE 80, 188, 217 f.; 84, 304, 321; 112, 118, 133 f.; 130, 318, 342 ff.

<sup>32</sup> BVerfGE 44, 308, 316; 56, 396, 405; 80, 188, 217 f.; 84, 304, 321; 112, 118, 133 f.; 130, 318, 342 ff.

<sup>33</sup> BVerfGE 80, 118, 218; vgl. auch *Schliesky*, in: Morlok/ders./Wiefelspütz, Parlamentsrecht (1. Aufl. 2016), § 5, Rn. 29 und 63

## b) Fraktionsgleichheit

Fraktionen werden in Rechtsprechung und juristischem Schrifttum als notwendige Einrichtungen des Verfassungslebens und als in die organisierte Staatlichkeit eingefügte Gliederungen des Parlaments beschrieben.<sup>34</sup> Gründung und Tätigkeit von Fraktionen fußen dabei auf dem Koalitionsrecht, das Element des Abgeordnetenstatus ist und in Art. 85 a Abs. 1 LV als Fraktionsbildungsrecht eigenen Ausdruck gefunden hat.<sup>35</sup>

Da Fraktionen Zusammenschlüsse von Abgeordneten sind, ist ihr Status wie der der Abgeordneten aus dem Mandat abzuleiten.<sup>36</sup> Im organisatorischen Zusammenschluss zu Fraktionen geht die Freiheit und Gleichheit des Abgeordneten folglich nicht verloren, sondern setzt sich im außengerichteten Anspruch der Fraktion auf proportionale Beteiligung fort.<sup>37</sup>

Selbstorganisationsmaßnahmen des Parlaments, die zu Beschränkungen der vorgenannten Statusrechte und damit zu Ungleichbehandlungen führen, bedürfen der Rechtfertigung in Form eines besonderen, durch die Verfassung legitimierten Grundes.

## c) Voraussetzungen statusbezogener Differenzierungen

Die Gleichheit im Status als Abgeordneter sieht das Bundesverfassungsgericht in einem unauf lösbaren und sich wechselseitig bedingenden Zusammenhang mit dem Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit.<sup>38</sup> Die Wahlrechtsgleichheit wirke im Status und der Tätigkeit des Abgeordneten fort.<sup>39</sup> Daraus leitet das Bundesverfassungsgericht ab, dass Differenzierungen in Bezug auf den Abgeordnetenstatus denselben Anforderungen wie Differenzierungen innerhalb der Wahlrechtsgleichheit genügen müssten. Zur Rechtfertigung bedarf es daher eines besonderen Grundes, der durch die Verfassung legitimiert und von einem Gewicht ist, das der Gleichheit der Abgeordneten die Waage halten kann.<sup>40</sup>

<sup>34</sup> BVerfGE 20, 56, 104; 62, 194, 202; 70, 324, 250 f.; 80, 188, 231; vgl. auch *Perne*, in: Brocker/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, a.a.O., Art. 85 a, Rn. 5 m.w.N.

<sup>35</sup> BVerfGE 43, 142, 149; 70, 324, 354; *Perne*, in: Brocker/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, a.a.O., Art. 85 a, Rn. 1 und 8; *Brocker*, in: BK, a.a.O., Art. 40, Rn. 175; *Görlitz*, Voraussetzungen und Grenzen des Rechts auf Fraktionsbildung im Deutschen Bundestag, DÖV 2009, 261, 262.

<sup>36</sup> BVerfGE 80, 188, 220; 84, 304, 322; *Perne*, in: Brocker/Droege/Jutzi, a.a.O., Art. 85 a, Rn. 13; *Brocker*, in: BK, a.a.O., Art. 40, Rn. 175.

<sup>37</sup> BVerfGE 112, 118, 135; BVerfG, Urteil vom 22.9.2015 - 2 BvE 1/11, Rn. 92 (juris): *Perne*, in: Brocker/Droege/Jutzi, a.a.O., Art. 85 a, Rn. 13; *Brocker*, in: BK, a.a.O., Art. 40, Rn. 194.

<sup>38</sup> BVerfGE 102, 224, 237 ff.; 112, 118, 134; 130, 318, 352.

<sup>39</sup> BVerfGE 102, 224, 237 ff.; 112, 118, 134; 130, 318, 352.

<sup>40</sup> BVerfGE 130, 318, 353.

### aa) Einrichtung von Ausschüssen

Dementsprechend berührt schon die Einrichtung von Ausschüssen das Recht des einzelnen Abgeordneten auf gleichberechtigte Mitwirkung an der parlamentarischen Willensbildung;<sup>41</sup> denn die notwendige Begrenzung der zur Verfügung stehenden Ausschusssitze führt zwangsläufig dazu, dass eine Mitwirkung eines jeden einzelnen Abgeordneten an den Entscheidungen sämtlicher Ausschüsse ausgeschlossen ist.<sup>42</sup> Mit dem repräsentativen Status des Abgeordneten ist dies nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nur vereinbar, wenn gewichtige, an der Funktionstüchtigkeit des Parlaments orientierte Gründe bestehen.<sup>43</sup>

Für die Einrichtung von Ausschüssen sieht das Bundesverfassungsgericht solche rechtfertigende Gründe in besonderer Bedeutung der von ihnen wahrgenommenen Aufgaben.<sup>44</sup> Der parlamentarischen Tradition in Deutschland entspreche es, dass sie einen wesentlichen Teil der Informations-, Kontroll- und Untersuchungsaufgaben des Bundestags ausüben<sup>45</sup> und hierdurch in die Repräsentation des Volks durch das Parlament einbezogen seien.<sup>46</sup>

### bb) Gebot spiegelbildlicher Zusammensetzung bei der Besetzung von Ausschüsse

Aus der den Ausschüssen insoweit zukommenden Repräsentationsfunktion hat das Bundesverfassungsgericht Vorgaben auch für ihre Größe und Zusammensetzung abgeleitet. Entwickelt hat es dabei den Grundsatz der Spiegelbildlichkeit, der insoweit als primärer Maßstab für Selbstorganisationsakte heranzuziehen ist, und an dem Zuschnitt und Besetzung der Ausschüsse vorrangig zu messen sind.<sup>47</sup>

Der Grundsatz der Spiegelbildlichkeit besagt, dass dort, wo die Repräsentation des Volks in Ausschüsse oder andere Untergremien vorverlagert wird, wo mithin Entscheidungen des Parlaments tendenziell vorbestimmt oder für das Parlament als Ganzes getroffen oder jedenfalls

<sup>41</sup> BVerfGE 80, 188, 221 f.; 130, 318, 350; *Huber*, Größe der Ausschüsse im Bayerischen Landtag, BayVBl. 2010, 288, 289.

<sup>42</sup> BVerfGE 80, 188, 221; *Huber*, Größe der Ausschüsse im Bayerischen Landtag, BayVBl. 2010, 288, 289.

<sup>43</sup> BVerfGE 80, 188, 222.

<sup>44</sup> Siehe auch die Aufgabenbeschreibung der Fachausschüsse in § 76 Abs. 1 und 2 Vorl. GOLT.

<sup>45</sup> BVerfGE 84, 304, 323; vgl. auch *Brockner*, in: BK, a.a.O., Art. 40, Rn. 165.

<sup>46</sup> BVerfGE 84, 188, 222; vgl. auch *Perne*, in: *Brockner/Droege/Jutzi*, a.a.O., Art. 85, Rn. 18; *Klein*, in: *Maunz/Dürig*, a.a.O., Art. 40, Rn. 126; *Winkelmann*, in: *Morlok/Schliesky/Wiefelspütz*, Parlamentsrecht, a.a.O., § 23, Rn. 18.

<sup>47</sup> BVerfGE 80, 188, 222; 84, 304, 322; 130, 318, 353; 112, 118, 135 f.; BVerfG, Urteil vom 22.9.2015 - 2 BvE 1/11, Rn. 92 (juris)



wesentliche Informations-, Kontroll- und Untersuchungsaufgaben des Parlaments wahrgenommen werden, diese Gremien auch in ihrer „politischen Prägung“ dem Plenum entsprechen müssen.<sup>48</sup>

Maßgeblicher Bezugspunkt für die Gewichtung von Untergremien sind dabei die Fraktionen. Als die wesentlichen politischen Kräfte des Parlaments sind sie entsprechend ihrer Stärke zu behandeln. Jeder Ausschuss muss deshalb ein „verkleinertes Abbild des Plenums“ sein und in seiner Zusammensetzung die Zusammensetzung des Plenums in seiner „politischen Gewichtung“ widerspiegeln,<sup>49</sup> was eine „möglichst getreue Abbildung der Stärke der im Plenum vertretenen Fraktionen“ voraussetzt.<sup>50</sup>

(1) Die Entscheidung, wie dem Grundsatz der Spiegelbildlichkeit konkret Rechnung zu tragen ist, d.h. insbesondere über welches Berechnungsverfahren, ist verfassungsrechtlich nicht vorgegeben und unterliegt insoweit grundsätzlich der autonomen Entscheidungsbefugnis des Parlaments.<sup>51</sup> Das d'Hondtsche Höchstzahlverfahren wird vom Bundesverfassungsgericht dabei für im Grundsatz ebenso geeignet gehalten, die verfassungsrechtlich gebotene Spiegelbildlichkeit herzustellen, wie die Verfahren nach Sainte Laguë/Schepers oder Hare/Niemeyer.<sup>52</sup>

(2) Über die zulässige Größe eines Ausschusses enthält der Grundsatz der Spiegelbildlichkeit für sich genommen keine konkrete Aussage.<sup>53</sup> Die Festlegung der Ausschussgröße ist in erster Linie eine Frage der Zweckmäßigkeit, die die Effektivität der Ausschussarbeit im Blick hat.<sup>54</sup> Bedeutung erlangt der Grundsatz der Spiegelbildlichkeit dort, wo eine relativ klein bemessene

---

<sup>48</sup> BVerfGE 80, 188, 222; 112, 118, 136; vgl. auch *Magiera*, in: Sachs, a.a.O., Art. 40, Rn. 17; *Klein*, in: Maunz/Dürig, Art. 40, Rn. 131; *Morlok*, in: ders./Schliesky/Wiefelspütz, Parlamentsrecht, a.a.O., § 3, Rn. 62.

<sup>49</sup> BVerfGE 80, 188, 222; 84, 304, 323; 96, 264, 282; 112, 118, 133; vgl. auch VerfGH RP, Beschluss vom 23.5.2014 - VGH B 22/13 -, Rn. 18 (juris).

<sup>50</sup> BVerfG, Urteil vom 22.9.2015 - 2 BvE 1/11 -, Rn. 93 (juris); vgl. auch BVerfGE 130, 318, 354; 131, 230, 235.

<sup>51</sup> BVerfGE 96, 264, 283; 130, 318, 354 f.; BayVerfGH, NVwZ-RR 2010, 209, 210; vgl. auch BVerfGE 112, 118, 147.

<sup>52</sup> BVerfGE 96, 264, 283; 130, 318, 354; vgl. auch BayVerfGH, NVwZ-RR 2010, 209, 210.

<sup>53</sup> BVerfGE 120, 318, 354; BVerfG, Urteil vom 22.9.2015 - 2 BvE 1/11, Rn. 97 (juris); vgl. auch VerfGH RP, Beschluss vom 23.5.2014 - VGH B 22/13 -, Rn. 20 (juris); vgl. auch *Winkelmann*, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, Parlamentsrecht, a.a.O., § 23, Rn. 30.

<sup>54</sup> *Huber*, Größe der Ausschüsse im Bayerischen Landtag, BayVBl. 2010, 289, 292.

Ausschussgröße eine Berücksichtigung aller Fraktionen nicht zulässt.<sup>55</sup> (Nur) in diesem Fall bedarf die Festlegung der Ausschussgröße mit Rücksicht auf den Grundsatz der Spiegelbildlichkeit der sachlichen Rechtfertigung.<sup>56</sup>

**e) Willkürverbot (rechtsmissbräuchliche Ausübung der Parlamentsautonomie)**

Neben dem Grundsatz der Spiegelbildlichkeit findet die Organisationsautonomie des Landtags eine weitere Grenze in dem Willkürverbot. Der Organisationsautonomie ist - wie jeder anderen Ermessensbetätigung auch - die rechtsstaatliche Schranke immanent, dass ihre Ausübung allgemeine Rechtsprinzipien zu beachten hat und nicht gegen das Willkürverbot<sup>57</sup> verstoßen darf. In der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts tritt dieses Verbot auch unter dem Gesichtspunkt missbräuchlicher Rechtsausübung in Erscheinung.<sup>58</sup>

**e) Keine weiteren verfassungsrechtlichen Maßstäbe**

Andere als die vorgenannten Maßstäbe kommen zur Beurteilung der Entscheidung über Größe und Besetzung von Ausschüssen nicht in Betracht.<sup>59</sup>

Der verfassungsrechtlich gebotene, aus dem Demokratieprinzip folgende und eigens für die Opposition in Art. 85 b LV verankerte Schutz der parlamentarischen Minderheit verleiht keine über das Abgeordnetenmandat (Art. 79 Abs. 2 Satz 2 LV) hinausgehende Rechte.<sup>60</sup> Auch der zum Wahlrecht entwickelte sog. formalisierte Gleichheitssatz, der besagt, dass alle Abgeordneten einander formal gleichgestellt sind und kraft ihres verfassungsrechtlichen Status die gleichen Rechte haben,<sup>61</sup> findet jedenfalls für die hier zu klärende Frage angemessener Repräsentanz in den Anforderungen des Grundsatzes der Spiegelbildlichkeit erschöpfenden wie abschließenden Niederschlag.

<sup>55</sup> BVerfGE 130, 318, 354; BVerfG, Urteil vom 22.9.2015 - 2 BvE 1/11, Rn. 97 (juris); *Huber*, Größe der Ausschüsse im Bayerischen Landtag, BayVBl. 2010, 289, 292.

<sup>56</sup> BVerfGE 130, 318, 354; BVerfG, Urteil vom 22.9.2015 - 2 BvE 1/11, Rn. 97 (juris); BayVerfGH, NJW 1989, 1918, 1919; *Huber*, Größe der Ausschüsse im Bayerischen Landtag, BayVBl. 2010, 289, 292.

<sup>57</sup> BVerfGE 89, 1, 12 f.; 104, 310, 325, 330; Anm.: Auf § 226 BGB (vgl. Fn. 68 des Gutachtens von Prof. von Arnim) wird das Willkürverbot allerdings nicht gestützt werden können.

<sup>58</sup> BVerfGE 96, 264, 283.

<sup>59</sup> Vgl. für die anzuwendenden Maßstäbe: 80, 188, 220 f.

<sup>60</sup> *Hummrich*, in: Brocker/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, Kommentar, a.a.O., Art. 85 b, Rn. 11; vgl. auch BVerfGE 80, 188, 220 f.

<sup>61</sup> BVerfGE 40, 296, 318; 80, 118, 221.

#### **IV. Größe und Besetzung der Fachausschüsse auf Grundlage der Vorläufigen Geschäftsordnung verfassungskonform**

Die in der Vorläufigen Geschäftsordnung enthaltenen Regelungen zu Größe und Besetzung der Fachausschüsse genügen den verfassungsrechtlichen Anforderungen. Sie tragen dem Grundsatz der Spiegelbildlichkeit hinreichend Rechnung (1.) und verstoßen im Übrigen auch nicht gegen das Verbot willkürlicher Rechtsausübung (2.).

##### **1. Widerspiegelung der tatsächlichen politischen Kräfteverhältnisse**

Die gegenwärtige Sitzverteilung der Fachausschüsse gibt in verfassungsrechtlich nicht zu beanstandendem Umfang die im Landtagsplenum gegebenen politischen Kräfteverhältnisse wieder. Sie entspricht damit dem Grundsatz, dass die im Wahlergebnis verkörperte Willensbetätigung des Souveräns „möglichst präzise“<sup>62</sup> in den Ausschüssen abgebildet werden muss.

##### **a) Geeignetheit des der Sitzverteilung zugrundeliegenden Berechnungsverfahrens**

Gegen die Bestimmung des d'Hondtschen Höchstzahlverfahrens als das für die Sitzverteilung maßgebliche Berechnungsverfahren (§ 72 Abs. 2 Vorl. GOLT) ist verfassungsrechtlich nichts einzuwenden. Wie zuvor schon ausgeführt, liegt die Entscheidung für das bei der Sitzverteilung anzuwendende Verfahren in der autonomen Entscheidungsbefugnis des Parlaments.<sup>63</sup> Anerkanntermaßen gewährleistet das Verfahren nach d'Hondt eine spiegelbildliche Zusammensetzung der Ausschüsse.<sup>64</sup>

##### **b) „Verzerrungen“ der Spiegelbildlichkeit als unvermeidliche Konsequenz sämtlicher Zählverfahren**

Es trifft zu, dass die Sitzzahl der AfD-Fraktion in den Fachausschüssen nicht „Eins-zu-eins“ ihrem Stärkeverhältnis im Parlament entspricht. Während die AfD-Fraktion im Plenum des Landtags mit einem Sitzanteil von 13,9 Prozent vertreten ist, beträgt ihr Sitzanteil in den Fachausschüssen lediglich 8,3 Prozent. Im Ergebnis ist der Sitzanteil der AfD-Fraktion in den Ausschüssen damit um 5,4 Prozentpunkte niedriger als im Plenum.

<sup>62</sup> BVerfGE 112, 118, 146 ; BayVerfGH, NVwZ-RR 2010, 209, 212.

<sup>63</sup> Siehe Nachweise in Fn. 51.

<sup>64</sup> BVerfGE 96, 264, 283 unter Verweis auf die Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers im Wahlrecht (BVerfGE 79, 169, 170 f.).

### aa) Rundungseffekte

Derartige Abweichungen in der Widerspiegelung des Stärkeverhältnisses bedeuten für sich gesehen allerdings noch keine Verletzung des Grundsatzes der Spiegelbildlichkeit; denn eine absolut spiegelbildliche Zusammensetzung, bei der jede Fraktion genau den Sitzanteil erhält, über den sie auch im Parlament verfügt, ist ein Idealfall, der mit keinem Berechnungsverfahren zu erreichen ist.<sup>65</sup>

Uausweichliche Folge eines jeden Verteilungsverfahrens ist die Notwendigkeit von Auf- oder Abrundungen zur nächsten ganzen Zahl von Sitzen.<sup>66</sup> Mit jedem Sitzverteilungsverfahren sind systembedingte Differenzierungen verbunden, die als unvermeidbar hinzunehmen und verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden sind.<sup>67</sup> Dies anerkennt auch das Bundesverfassungsgericht, das darauf hingewiesen hat, dass sich eine vollständige Gleichheit bei der Verteilung der Ausschusssitze mit keinem Proportionalverfahren erreichen lasse,<sup>68</sup> und dass die Zählverfahren in eingeschränktem Umfang zu Abweichungen im Zuweisungsergebnis führten.<sup>69</sup>

### bb) Alternativberechnung nach Sainte Laguë/Schepers

Bestätigung findet dies in einer Alternativberechnung, bei der statt des Verfahrens nach d'Hondt das von der AfD-Fraktion eingeforderte Verfahren nach Sainte Laguë/Schepers angewandt wird. Dieses Verfahren führt zu folgenden Ergebnissen:<sup>70</sup>

	SPD	CDU	AfD	FDP	BÜNDNIS90/ DIE GRÜNEN
<b>Fachauschuss (12 Mitglieder)</b>	4 (5)	4	2 (1)	1	1
<b>Sitzverteilung in Prozent</b>	33,2 (41,7)	33,2	16,7 (8,2)	8,2	8,2

<sup>65</sup> BVerfGE 96, 264, 283.

<sup>66</sup> *Huber*, Größe der Ausschüsse im Bayerischen Landtag, BayVBl. 2010, 289, 294.

<sup>67</sup> Vgl. VerfGH NW, DVBl. 2009, 250, *Huber*, Größe der Ausschüsse im Bayerischen Landtag, BayVBl. 2010, 289, 294.

<sup>68</sup> BVerfGE 96, 264, 283.

<sup>69</sup> BVerfGE 112, 118, 136.

<sup>70</sup> Die Ergebnisse des Verfahrens nach d'Hondt sind der besseren Vergleichbarkeit wegen in Klammern angegeben.

Auf der Grundlage des Verfahrens nach Sainte Laguë/Schepers würden sich die Ergebnisse für die AfD-Fraktion in gewisser Weise umkehren, als sie jetzt in den Fachausschüssen „überrepräsentiert“ wäre. Der sich jetzt für die AfD-Fraktion ergebende Sitzanteil von 16,7 Prozent (Fachausschüsse) läge gegenüber ihrem Sitzanteil im Plenum (13,9 Prozent) um 2,8 Prozentpunkte höher. Zwar ist diese Abweichung geringer als jene, die sich für die AfD-Fraktion aus der Anwendung des Verfahrens nach d’Hondt (Abweichung von 5,4 Prozentpunkten) ergibt. Zu „gerechteren“ und dem Grundsatz der Spiegelbildlichkeit besser Rechnung tragenden Ergebnissen würde dieses Verfahren gleichwohl nicht führen, weil im Gegenzug der Sitzanteil der SPD-Fraktion auf 33,2 Prozent sinken würde, was gegenüber ihrem Sitzanteil im Plenum (38,7 Prozent) eine Verringerung um ebenfalls 5,4 Prozentpunkte bedeuten würde. Wäre die Argumentation der AfD-Fraktion, die sich durch die Anwendung des Verfahrens nach d’Hondt benachteiligt sieht, richtig, könnte nunmehr die Fraktion der SPD eine Verletzung des Grundsatzes der Spiegelbildlichkeit reklamieren.

Der Vergleich bestätigt, dass sich mit keinem Berechnungsverfahren eine vollständige Gleichheit bei der Verteilung der Ausschusssitze realisieren lässt. Für den Grundsatz der Spiegelbildlichkeit folgt daraus, dass Abweichungen verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden sind, wenn sie sich als das Ergebnis notwendiger Rundungen und insoweit als unvermeidliche Folge eines jeden Verteilungsverfahrens darstellen.

Daraus folgt weiter, dass die von der Verfassung geforderte Spiegelbildlichkeit grundsätzlich schon allein dadurch gewährleistet wird, dass ein bestätigtes Berechnungsverfahren - hier das Verfahren nach d’Hondt - angewandt wird. Eine Ausnahme hiervon hat bislang nur der Bayerische Verfassungsgerichtshof für den Fall angenommen, dass die mit dem Verfahren notwendig einhergehenden Verzerrungen gleichzeitig zu einer qualitativen Veränderung der Wirkungsmöglichkeiten führen.<sup>71</sup>

### **cc) Keine qualitative Veränderung der Wirkungsmöglichkeiten**

In dem vom Bayerischen Verfassungsgerichtshof entschiedenen Fall verfügte die CSU-Fraktion im Landtag über 49,2 Prozent der Sitze während ihr in den Ausschüssen nach dem Ergebnis des Verfahrens nach Sainte Laguë/Schepers genau die Hälfte der Sitze zufiel. Obgleich die

<sup>71</sup> BayVerfGH, NVwZ-RR 2010, 209 ff.; vgl. dazu: *Huber*, Größe der Ausschüsse im Bayerischen Landtag, BayVBl. 2010, 288 ff.

Abweichung mit 0,8 Prozent relativ gering ausfiel, sah der Bayerische Verfassungsgerichtshof den Grundsatz der Spiegelbildlichkeit dennoch als verletzt an, weil der CSU-Fraktion mit der Hälfte der Mitglieder in den Ausschüssen nunmehr „Blockade“- und damit Wirkungsmöglichkeiten zustünden, die für sie im Plenum nicht gegeben seien.<sup>72</sup>

Im hier zu beurteilenden Fall liegt für die AfD-Fraktion keine vergleichbare Änderung ihrer Wirkungsmöglichkeiten vor. Ihre Wirkungsmöglichkeiten im Ausschuss werden gegenüber ihren Wirkungsmöglichkeiten im Landtag durch das Ergebnis der Sitzverteilung nicht - auch nicht nachteilig - verändert.

**dd) Auswirkungen der Grundmandatsklausel (§ 72 Abs. 2 Vorl. GOLT) auf die Eignung des Berechnungsverfahrens zur Gewährleistung verfassungskonformer Ergebnisse**

Wie ausgeführt, wird die von der Verfassung geforderte spiegelbildliche Zusammensetzung allein dadurch gewährleistet, dass eines der anerkannten Zählverfahren angewandt wird. Im vorliegenden Fall ist jedoch zu berücksichtigen, dass das Verfahren nach d'Hondt nicht streng schematisch, sondern mit der Ergänzung um eine sog. Grundmandatsklausel zur Anwendung kam.

Durch die Regelung in § 72 Abs. 2 Vorl. GOLT wird jeder Fraktion ein Grundmandat in den Fachausschüssen des Landtags garantiert. Bedeutung erlangt diese Regelung für Fraktionen, die bei regulärer Anwendung des d'Hondtschen Höchstzahlverfahrens nicht im Fachausschuss repräsentiert gewesen wären. In diesen Fällen erhalten sie erst durch die Grundmandatsklausel einen Sitz, der ihnen sonst nicht zugestanden hätte.

(1) In der nachfolgenden Übersicht ist dargestellt, wie sich die Sitze im 17. Landtag Rheinland-Pfalz bei Anwendung des D'Hondtschen Höchstzahlverfahrens ohne die Grundmandatsklausel verteilt hätten:

	SPD	CDU	AfD	FDP	BÜNDNIS90/ DIE GRÜNEN
<b>Fachausschuss (12 Mitglieder)</b>	5	4/5 (Los)	1/2 (Los)	-/1 (Los)	-
<b>Sitzverteilung in Prozent</b>	41,7	32,2/41,7	8,2/16,7	0/8,2	-

<sup>72</sup> BayVerfGH, NVwZ-RR 2010, 209, 212.

Auch wenn aufgrund notwendiger Losentscheide nicht feststeht, ob der AfD-Fraktion ohne die Grundmandatsklausel überhaupt ein weiterer Sitz zugestanden hätte, würden sich Abweichungen im Verteilungsergebnis jedenfalls insoweit ergeben, als die Fraktion BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN in keinem Fachausschuss vertreten wäre. Nur wegen des geschäftsordnungsrechtlich verbrieften Grundmandats hat sie einen Sitz in den Fachausschüssen erhalten, der ihr bei ausnahmsloser Anwendung des Verfahrens nach d'Hondt nicht zugestanden hätte.

(2) Garant einer spiegelbildlichen Zusammensetzung kann auch ein vom Bundesverfassungsgericht bestätigtes Berechnungsverfahren nur sein, wenn es schematisch und ohne Modifikationen angewandt wird.<sup>73</sup> Weicht das angewandte Sitzverteilungssystem, wie hier mit der Gewährung eines Grundmandats, von der anerkannten Berechnungsmethode ab, kann die Verfassungskonformität des Verteilungsergebnisses nicht schon allein wegen des gewählten Verfahrens feststehen. Die Ergänzung des Berechnungssystems um eine Grundmandatsklausel trägt ihrerseits jedoch der formalen Rechtsgleichheit der Fraktionen und damit einer verfassungsrechtlichen Vorgabe Rechnung, weswegen die Verfassungskonformität des Berechnungsverfahrens - wie im Folgenden ausgeführt wird - hier insgesamt außer Zweifel steht.

(a) Zweifelhaft erscheint schon, ob in der Verbürgung eines Grundmandats überhaupt eine rechtfertigungsbedürftige Abweichung vom Grundsatz der Spiegelbildlichkeit liegt; denn die Grundmandatsklausel stellt gerade sicher, dass jede der im Landtag vertretenen Fraktionen auch in den Ausschüssen berücksichtigt wird, wodurch dem Grundsatz der Spiegelbildlichkeit Rechnung getragen wird.

Selbst wenn aber eine Beeinträchtigung der Spiegelbildlichkeit als Folge des gewährten Grundmandats angenommen würde, könnte diese schlechterdings als Argument zur Begründung der Verfassungswidrigkeit herangezogen werden. Verfassungsrechtlich schiene es vielmehr umgekehrt bedenklich, wenn das Ergebnis des Verteilungsverfahrens bei kleineren Fraktionen dazu führen würde, dass sie in den Ausschüssen überhaupt nicht vertreten wären. Mit dem auf dem Abgeordnetenmandat beruhenden Fraktionsstatus wäre ein solcher Ausschluss nicht vereinbar; denn nach Maßgabe dieses Status haben alle Fraktionen ein grundsätzlich gleiches Recht

---

<sup>73</sup> BVerfGE 130, 318, 354.

auf Zugang zur Beratung in den Ausschüssen des Landtags. Faktische Unterschiede, die sich daraus ergeben, dass die einzelnen Fraktionen nach dem Wählerwillen mit unterschiedlicher Stärke im Parlament vertreten sind, dürfen deren verfassungsunmittelbares Teilhabe- und Kontrollrecht als solches nicht beeinträchtigen.<sup>74</sup> Die verfassungsrechtlich gewährte Rechtsgleichheit der Fraktionen ist hier eine formale Gleichheit, weil sie das Mitwirkungsrecht nicht an die Stärke, sondern an das Bestehen der Fraktionen als solche knüpft.<sup>75</sup>

Ausnahmen hiervon sind in der Rechtsprechung nur in Betracht gezogen worden, wenn Belange der Arbeitsfähigkeit, des Geheimschutzes oder sachliche Gründe von vergleichbar hohem Rang die Nichtberücksichtigung einer Fraktion gerechtfertigt haben.<sup>76</sup> Wo solche Gründe nicht vorliegen, gebietet bereits die Verfassung, dass jede Fraktion in jedem Ausschuss mindestens einen Sitz erhält.<sup>77</sup>

Die Zuteilung eines verfassungsrechtlich gebotenen Grundmandats wird die Verfassungswidrigkeit der Ausschussbesetzung mithin nicht begründen können.

(b) Auch wenn das durch die Anwendung des Verfahrens nach d'Hondt gefundene Sitzverteilungsergebnis durch die Gewährung des Grundmandats „korrigiert“ wird, wirkt sich die dadurch herbeigeführte Veränderung des Stärkeverhältnisses im vorliegenden Fall auch nicht in verfassungsrechtlich relevantem Umfang aus.

Es steht schon nicht fest, zu Lasten welcher konkreten Fraktion sich das gewährte Grundmandat überhaupt ausgewirkt hat. Ohne Grundmandat hätte bei Anwendung des Verfahrens nach d'Hondt über die Zuteilung des 12. Sitzes in einem Losverfahren zwischen der CDU-, der AfD- und der FDP-Fraktion entschieden werden müssen. Wäre der Sitz dabei z.B. auf die FDP-Fraktion entfallen, würde sich gegenüber der gegenwärtigen Ausschussbesetzung für keine Fraktion (mit Ausnahme der Fraktion BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN) eine Veränderung ergeben. Liegt es danach schon im Bereich des Möglichen, dass die Sitzverteilung mit und ohne Grundmandat ein- und dieselbe ist, wird in der Gewährung eines Grundmandats keine verfassungsrechtlich relevante Verschiebung der Kräfteverhältnisse gesehen werden können.

---

<sup>74</sup> BayVerfGH, NJW 1989, 1918, 1919.

<sup>75</sup> *Perne*, in Brocker/Droege/Jutzi, a.a.O., Art. 85 a, Rn. 13; *Brocker*, in: BK, a.a.O., Art. 40, Rn. 194.

<sup>76</sup> BVerfGE 70, 324, 264; 96, 264; BayVerfGH, NJW 1989, 191, 1919 f.

<sup>77</sup> BayVerfGH, NJW 1989, 191, 1919.



(c) Der Umstand, dass die Fraktion BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN nur über den Weg des Grundmandats in den Fachausschüssen berücksichtigt werden konnte, beruht allerdings darauf, dass sich der Landtag bei der Berechnung der Sitze für das Verfahren nach d'Hondt entschieden hat. Das Verfahren nach Sainte Laguë/Schepers hätte hingegen zu einer unmittelbaren Berücksichtigung geführt, ohne dass auf das Grundmandat hätte zurückgegriffen werden müssen. Daraus folgt allerdings nicht die Pflicht, dieses Verfahren der Sitzverteilung zugrunde legen zu müssen. Selbst wenn das Verfahren nach Sainte Laguë/Schepers dem Grundsatz spiegelbildlicher Zusammensetzung tendenziell besser gerecht werden sollte,<sup>78</sup> unterliegt der Landtag keinem Optimierungsgebot. Eine verfassungsrechtliche Pflicht, den Grundsatz der Spiegelbildlichkeit etwa „optimal“ zur Geltung zu bringen, besteht nicht.

### **c) Zwischenergebnis**

Gegen die der Besetzung der Fachausschüsse zugrundeliegenden Vorschriften der Vorläufigen Geschäftsordnung bestehen unter dem Gesichtspunkt der verfassungsrechtlich gebotenen repräsentativen Zusammensetzung keine durchgreifenden Bedenken.

## **2. Willkürverbot**

Auch das Willkürverbot ist nicht verletzt. Weder liegt in der Festlegung der Ausschussgröße auf 12 Mitglieder (a) noch in der Bestimmung des Verfahrens nach d'Hondt (b) eine missbräuchlich Ausübung der Organisationsautonomie.

### **a) Ausschussgröße**

Im Rahmen der durch den Grundsatz der Spiegelbildlichkeit gesetzten Vorgaben ist es Sache des Landtags, nach politischem Ermessen über die Größe der Ausschüsse zu entscheiden (aa). Einer Pflicht zur Rechtfertigung unterliegt die Festlegung der Ausschussgröße grundsätzlich nicht (bb). Dem Landtag steht es frei, die von ihm für maßgeblich erachteten Aspekte neu und anders als frühere Geschäftsordnungen zu bewerten (cc).

---

<sup>78</sup> Vgl. *Huber*, Größe der Ausschüsse im Bayerischen Landtag, BayVBl. 2010, 289, 293 unter Hinweis auf die Gegenüberstellung bei *Achterberg*, Parlamentsrecht (1984), S. 194 f.

### aa) Gestaltungsspielraum des Landtags

Bei der Entscheidung über den Zuschnitt der Ausschussgrößen verfügt der Landtag über einen sich aus der Organisationsautonomie ergebenden und grundsätzlich weit zu bemessenden Gestaltungsspielraum.<sup>79</sup> Geprägt ist die Entscheidung davon, dass eine Vielzahl unterschiedlicher Gesichtspunkte vorwiegend parlamentsinterner und organisatorischer Art einbezogen und gewichtet werden.<sup>80</sup> Von Bedeutung können insoweit z.B. die Anzahl der Abgeordneten und die Anzahl der Fraktionen sein; ferner können auch die Bedeutung und Aufgaben der Ausschüsse oder auch die Häufigkeit der Sitzungen des Plenums und der Ausschüsse eine Rolle spielen. Im Ergebnis stellt sich die Festlegung der Ausschussgröße damit als politische Abwägungsentscheidung<sup>81</sup> dar, deren hauptsächlicher Orientierungspunkt die Effektivität der Parlamentsarbeit ist.<sup>82</sup>

### bb) Keine Rechtfertigungslast für die Festlegung der Ausschussgröße

(1) In der verfassungsrechtlichen Prüfung spielt die Motivation, die die parlamentarische Mehrheit letztlich zur Festlegung einer bestimmten Ausschussgröße bewogen hat, allerdings nur eine untergeordnete Rolle. So hat es der Bayerische Verfassungsgerichtshof ausdrücklich nicht für seine Aufgabe erachtet, die der Entscheidung zugrundeliegenden Überlegungen überhaupt zu ermitteln oder sie auf ihren sachlichen Gehalt oder ihre Zweckmäßigkeit zu beurteilen.<sup>83</sup> Die verfassungsrechtliche Kontrolle beschränke sich darauf, ob das Prinzip der Beteiligung aller Abgeordneten an den Aufgaben des Parlaments gewahrt sei.<sup>84</sup> Dies ist hier - wie unter IV.1. umfassend dargestellt - der Fall.

(2) Die Einbeziehung weiterer Gesichtspunkte in die Prüfung ist nur dort geboten, wo eine relativ klein bemessene Ausschussgröße eine Berücksichtigung aller Fraktionen nicht zulässt.<sup>85</sup> Nur

<sup>79</sup> Siehe Nachweise in Fn. 24. Vgl. speziell zur Ausschussgröße BayVerfGH, NVwZ-RR 2010, 209, 210 f.; *Huber*, Größe der Ausschüsse im Bayerischen Landtag, BayVBl. 2010, 289, 290.

<sup>80</sup> BayVerfGH, NVwZ-RR 2010, 209, 211.

<sup>81</sup> BayVerfGH, NVwZ-RR 2010, 209, 211, *Huber*, Größe der Ausschüsse im Bayerischen Landtag, BayVBl. 2010, 289, 291.

<sup>82</sup> *Huber*, Größe der Ausschüsse im Bayerischen Landtag, BayVBl. 2010, 289, 292.

<sup>83</sup> BayVerfGH, NVwZ-RR 2010, 209, 211.

<sup>84</sup> BVerfGE 80, 188, 220; BayVerfGH, NVwZ-RR 2010, 209, 211.

<sup>85</sup> Siehe hierzu die Ausführungen unter B.II.2.c)bb)(2) [S. 9].

in diesem - hier offensichtlich nicht gegeben - Fall bedarf die Festlegung der Ausschussgröße der sachlichen Rechtfertigung.<sup>86</sup> Von solchen Ausnahmefällen abgesehen trifft den Landtag keine Rechtfertigungslast für die Festlegung der Ausschussgröße.<sup>87</sup>

(3) Erst recht besteht keine Rechtfertigungslast, wenn sich die Entscheidung über die Ausschussgröße als Teil der mit Beginn der Wahlperiode notwendig zu organisierenden Parlamentsarbeit darstellt.

(a) Die Festlegung der Ausschussgröße erfolgte hier im Kontext der besonderen Situation zu Beginn einer Wahlperiode, in der sich ein neues Parlament im Interesse seiner Funktionsfähigkeit zu organisieren hatte.<sup>88</sup> Für ein neu konstituiertes Parlament fehlt es in dieser Situation schlicht an der Gelegenheit, den Diskurs über die für erforderlich erachteten Änderungen zu eröffnen, um eine Verständigung zwischen den Fraktionen herbeizuführen.

Die politische Mehrheit hat dies aber in Rechnung gestellt und für die Wahlperiode ausdrücklich nur eine vorläufige Geschäftsordnung beschlossen, deren endgültige Fassung vom Rechtsausschuss als Beschlussempfehlung vorbereitet werden soll.<sup>89</sup> Dieses Vorgehen gewährleistet, dass gegensätzliche Positionen zu kompromisshaften Ergebnissen zusammengeführt und dem „Wesen“ des neuen Parlaments entsprechende Lösungen gefunden werden können.<sup>90</sup>

Ein solches Verfahren erweist sich auch vor dem Hintergrund als sachgerecht und notwendig, als im 17. Landtag Rheinland-Pfalz erstmals 5 Fraktionen vertreten sind, so dass Erfahrungen im parlamentarischen Wettbewerb gesammelt werden können, bevor die Entscheidung über die Geschäftsordnung endgültig fällt.

(b) Diese Umstände, vor allem aber die Tatsache, dass es sich um eine zu Beginn der Wahlperiode und nur vorläufig beschlossene Geschäftsordnung handelt, bleiben in dem von Prof. von Arnim erstatteten Gutachten völlig unberücksichtigt. Auch seine Annahme, die Veränderung

---

<sup>86</sup> *Huber*, Größe der Ausschüsse im Bayerischen Landtag, BayVBl. 2010, 289, 292.

<sup>87</sup> *Huber*, Größe der Ausschüsse im Bayerischen Landtag, BayVBl. 2010, 289, 292.

<sup>88</sup> Vgl. zur Pflicht zur Ausübung der Geschäftsordnungsautonomie: *Perne*, in: Brocker/Droege/Jutzi, a.a.O., Art. 85, Rn. 5.

<sup>89</sup> So der in der konstituierenden Sitzung gefasste Beschluss (PlenProt. 17/1, S. 11).

<sup>90</sup> *Brocker/Perne*, Parlamentsrecht im Wandel (Teil I), LKRZ 2011, 161, 163.

der Ausschussgröße hätte, um verfassungskonform zu sein, der gesonderten Begründung bedurft,<sup>91</sup> geht fehl. Im Rahmen der ihm zukommenden Organisationsautonomie entscheidet der Landtag, wie ausgeführt, grundsätzlich frei über die Ausschussgröße. In diesem Rahmen besteht für den Landtag namentlich auch keine Pflicht, seine Selbstorganisation begründen zu müssen. Eine solche Pflicht zur Rechtfertigung besteht, wie dargestellt, nach der Judikatur der Verfassungsgerichte nur dort, wo durch die Bemessung der Ausschussgröße Teilhaberechte beeinträchtigt, d.h. Fraktionen von der Ausschussarbeit vollständig ausgeschlossen werden. Dies ist hier - wie ausgeführt - aber nicht der Fall.

Eine Pflicht zur Rechtfertigung lässt sich entgegen der Ansicht von Prof. von Arnim auch nicht aus Bindungen früherer Geschäftsordnungen ableiten.

### **cc) Keine normative Bindung an die frühere Geschäftsordnung**

(1) Die in der Vorläufigen Geschäftsordnung enthaltene Festlegung der Ausschussgröße auf 12 Mitglieder wird in dem Gutachten von Prof. von Arnim hauptsächlich unter Rückgriff auf die Geschäftsordnung der 16. Wahlperiode<sup>92</sup> beanstandet, weil diese noch eine Regelausschussgröße<sup>93</sup> von 13 Mitgliedern vorgesehen hatte. In diesem Umstand sieht das Gutachten eine Änderung, die nur gerechtfertigt sei, wenn hierfür rechtfertigende Gründe bestünden.<sup>94</sup> Da solche Gründe schon nicht vorgetragen, aber auch sonst nicht ersichtlich seien,<sup>95</sup> erweise sich die Regelung der Vorläufigen Geschäftsordnung zur Ausschusszusammensetzung als willkürlich und somit verfassungswidrig.

(2) Schon die Grundannahme, die Beschlussfassung der Vorläufigen Geschäftsordnung stelle sich als Änderung von bestehendem Geschäftsordnungsordnungsrecht dar, erweist sich als unrichtig.

<sup>91</sup> „Die neue Regelung über Größe und Besetzung der 15 Fachausschüsse im Landtag Rheinland-Pfalz“, Rechtsgutachten für die AfD-Fraktion im Landtag Rheinland-Pfalz (Fn. 14), S. 5 ff. und 13 ff.

<sup>92</sup> In der Fassung vom 13. Januar 2012 (GVBl. 43).

<sup>93</sup> Während die übrigen Fachausschüsse aus 13 Mitgliedern bestanden setzten sich der Ausschuss für Inneres, Sport und Infrastruktur sowie der Ausschuss für Umwelt, Landwirtschaft, Ernährung, Weinbau und Forsten aus jeweils 16 Mitgliedern zusammen (§ 72 Abs. 1 Satz 1 und 2 GOLT).

<sup>94</sup> „Die neue Regelung über Größe und Besetzung der 15 Fachausschüsse im Landtag Rheinland-Pfalz“, Rechtsgutachten für die AfD-Fraktion im Landtag Rheinland-Pfalz (Fn. 14), S. 15 und 19.

<sup>95</sup> „Die neue Regelung über Größe und Besetzung der 15 Fachausschüsse im Landtag Rheinland-Pfalz“, Rechtsgutachten für die AfD-Fraktion im Landtag Rheinland-Pfalz (Fn. 14), S. 15 ff.

(a) Ungeachtet der in der juristischen Literatur diskutierten Frage, ob die Geschäftsordnung angesichts ihrer stark normativen Kontinuität<sup>96</sup> der Diskontinuität unterliegt,<sup>97</sup> d.h. mit dem Ablauf der Wahlperiode außer Kraft tritt, entspricht es einhelliger und zutreffender Ansicht, dass die Geschäftsordnung ausschließlich das jeweilige Parlament zu binden vermag.<sup>98</sup> Das Parlament in der jeweils durch Wahl bestimmten Zusammensetzung soll nur sich selbst, nicht aber das nächste Parlament binden können.<sup>99</sup> In der Verfassung für Rheinland-Pfalz kommt die in dem Wahlperiodenwechsel liegende normative Zäsur<sup>100</sup> auch deutlich zum Ausdruck, wenn Art. 85 Abs. 1 LV davon spricht, dass sich der Landtag „seine“ Geschäftsordnung gibt. In der Parlamentspraxis spiegelt sich dies darin wider, dass in ersten (konstituierenden) Sitzung des Landtags die Geltung der Geschäftsordnung des vorigen Landtags auch für die neue Wahlperiode vorläufig beschlossen wird.<sup>101</sup> Dabei liegt es aber in der autonomen Entscheidungsbefugnis des Landtags, ob und in welchem Umfang die Geschäftsordnung der vorausgegangenen Legislaturperiode fortgelten soll.<sup>102</sup>

(b) Eine normative und über die Wahlperiode hinausgreifende Bindungswirkung, wie sie von Prof. von Arnim in seinem Gutachten mit der Maßgabe angenommen wird, der neue Landtag dürfe von der Geschäftsordnung des vorigen Landtags nur bei Vorliegen eines sachlichen Grundes abweichen, besteht nicht und wird - soweit ersichtlich - auch von der gesamten parlamentsrechtlichen Literatur nicht vertreten. Vor dem Hintergrund der verfassungsrechtlich verbürgten Parlamentsautonomie, die, wie ausgeführt, die Eigenverantwortlichkeit bei der Regelung innerer Angelegenheiten sichert, scheint eine solche Auffassung auch kaum haltbar; denn Eigenverantwortlichkeit bei der Regelung innerer Angelegenheiten bedeutet Unabhängigkeit auch von dem von früheren Landtagen gesetztem Geschäftsordnungsrecht.

Das Gegenteil ergibt sich vor allem auch nicht aus der von Prof. von Arnim zitierten Rechtsprechung. Keine der dort angegebenen Entscheidungen vermag seine Auffassung auch nur im Ansatz zu stützen.

---

<sup>96</sup> *Dreier*, Regelungsform und Regelungsinhalt des autonomen Parlamentsrechts, JZ 1990, 310, 315; vgl. auch *Brockner/Perne*, Parlamentsrecht im Wandel (Teil I), LKZR 2011, 161, 162.

<sup>97</sup> Vgl. hierzu *Michael*, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, a.a.O., § 49, Rn. 59 ff.

<sup>98</sup> *Pietzcker*, in: Schneider/Zeh, a.a.O., § 10, Rn. 28.

<sup>99</sup> *Pietzcker*, in: Schneider/Zeh, a.a.O., § 10, Rn. 28.

<sup>100</sup> *Brockner/Perne*, Parlamentsrecht im Wandel (Teil I), LKRZ 2011, 161.

<sup>101</sup> *Perne*, in: Brockner/Droege/Jutzi, a.a.O., Art. 85, Rn. 7; *Pietzcker*, in: Schneider/Zeh, a.a.O., § 10, Rn. 28 f.

<sup>102</sup> BayVerfGH, NVwZ-RR 2010, 209, 210.

(aa) Die unter der Überschrift „Bestätigung durch Parallelfälle“ zitierte Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwGE 119, 305 ff.) betrifft einen völlig anders gelagerten Sachverhalt. In dieser Entscheidung hatte das Bundesverwaltungsgericht die Anforderungen, die das Demokratieprinzip an die Besetzung kommunaler Ratsausschüsse stellt, präzisiert und dabei konkurrierende gemeinsame Wahlvorschläge mehrerer Fraktionen zwecks Erringung eines zusätzlichen Sitzes zu Lasten einer Fraktion für unzulässig erklärt.

Im Unterschied zu dem der Entscheidung zugrundeliegenden Fall werden die Ausschussmitglieder im Landtag Rheinland-Pfalz aber gerade nicht vom Plenum aufgrund von Wahlvorschlägen gewählt, sondern von den Fraktionen entsprechend ihres Stärkeverhältnisses benannt. Soweit Prof. von Arnim gleichwohl meint, die Vergleichbarkeit sei dennoch gegeben, weil sich auch hier ein „nach der Wahl vereinbartes ad hoc-Bündnis ... nur zur Gewinnung eines mathematischen Vorteils bei dem anschließenden Verteilungsverfahren gebildet“ habe, verwechselt er Zählgemeinschaften mit Mehrheitsentscheidungen.

(bb) Auch die zitierte Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 70, 324 ff.) betrifft einen völlig anderen Sachverhalt. Dieses Urteil erging vor dem Hintergrund, dass für bestimmte parlamentarische Gremien aus Gründen des Geheimschutzes eine Mitgliederzahl vorgesehen wurde, die bei Anwendung der üblichen Sitzverteilungsregeln eine Berücksichtigung aller parlamentarischen Gruppen nicht mehr ermöglichte.

Zwar anerkennt auch Prof. von Arnim, dass es im vorliegenden Fall „nicht um den völligen Ausschluss der AfD von der Besetzung eines Ausschusses, wie in dem vom Bundesverfassungsgericht entschiedenen Fall“ geht; allerdings komme es auf das „Gewicht der Benachteiligung“ an. Dieses sei für die AfD-Fraktion hier deswegen besonders groß, weil „durch die „Halbierung der Zahl ihrer Ausschussmitglieder“ ihre Mitwirkung an der Willensbildung des Landtags ... nicht nur in einem oder wenigen Ausschüssen ... sondern in allen 15 Ausschüssen des Landtags“ beschränkt worden sei.<sup>103</sup>

Der zentrale, zur Begründung der Übertragbarkeit herangezogene Gesichtspunkt der „Halbierung der Zahl der Ausschusssitze“ erweist sich als unrichtig. Die Formulierung suggeriert, der AfD-Fraktion hätten ursprünglich zwei Ausschusssitze zugestanden, wovon ihr einer entzogen worden sei. Die Zusammensetzung der Fachausschüsse für die 17. Wahlperiode wurde jedoch

<sup>103</sup> „Die neue Regelung über Größe und Besetzung der 15 Fachausschüsse im Landtag Rheinland-Pfalz“, Rechtsgutachten für die AfD-Fraktion im Landtag Rheinland-Pfalz (Fn. 14), S. 9.

nicht „geändert“, sondern, wie ausgeführt, überhaupt erst durch die Vorläufige Geschäftsordnung konstitutiv „geregelt“. Infolgedessen stand der AfD-Fraktion zu keinem Zeitpunkt ein auf der Geschäftsordnung beruhendes Recht zu, mit zwei Mitgliedern in den Fachausschüssen vertreten zu sein. Der Einwand der Halbierung sowie der Entziehung eines Ausschusssitzes geht deswegen schon von vornherein ins Leere.

Als schlüssig erweist sich aber auch die Annahme „gravierender Benachteiligungen“ und „massiver Beeinträchtigungen“ nicht. Wäre es richtig, dass der vorliegende Sachverhalt mit dem vom Bundesverfassungsgericht entschiedenen Fall deswegen vergleichbar sein soll, weil der Ausschluss einer Fraktion von - einem - Gremium der „Halbierung“ der Mitgliederzahl in - 15 - Gremien gleich komme, so könnte der Landtag schlicht die Anzahl der Fachausschüsse reduzieren und damit bereits der - ohnehin nicht nachvollziehbar - behaupteten Erheblichkeit der Beeinträchtigung den Boden entziehen.

(cc) Die schlussendlich noch angeführte Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs (BayVerfGH 41, 124 ff.) führt insoweit zu keinem weiteren Erkenntnisgewinn, weil sie dem Sachverhalt der vorher zitierten Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts entspricht.

(c) Insoweit kann festgehalten werden, dass die im Gutachten von Prof. von Arnim vertretene Annahme, die „Umgestaltung“<sup>104</sup> der Ausschussgröße hätte zu ihrer Verfassungskonformität der sachlichen Begründung und Rechtfertigung bedurft, in den von ihm zitierten Entscheidungen weder Beleg noch Stütze findet. Damit erweist sich schon der Maßstab, den das Gutachten immerhin zur zentralen Vorgabe für die gesamte Ausschussbesetzung verwendet,<sup>105</sup> als unrichtig.

#### **dd) Keine der Ausschussgröße entgegenstehende Parlamentspraxis**

Auch haben sich in der Parlamentspraxis des Landtags bislang keine absolut feststehenden Ausschussgrößen herausgebildet, die zwingend gegen eine Festlegung der Mitgliederzahl auf

<sup>104</sup> „Die neue Regelung über Größe und Besetzung der 15 Fachausschüsse im Landtag Rheinland-Pfalz“, Rechtsgutachten für die AfD-Fraktion im Landtag Rheinland-Pfalz (Fn. 14), S. 8 f.

<sup>105</sup> „Die neue Regelung über Größe und Besetzung der 15 Fachausschüsse im Landtag Rheinland-Pfalz“, Rechtsgutachten für die AfD-Fraktion im Landtag Rheinland-Pfalz (Fn. 14), S. 1.

12 sprechen würde. Aus der nachfolgenden Übersicht<sup>106</sup> ergibt sich, dass die Ausschussgrößen in der Vergangenheit durchaus variiert haben:

	1. WP	2. WP	3. WP	4. WP	5. WP
Anzahl der Mitglieder	11 und 13	13	13 und 15	13	13
Anzahl der Fachausschüsse	8 bis 13 <sup>107</sup>	10	10	10	10
Anzahl der Fraktionen	4 (3) <sup>108</sup>	3	3	3	3
	6. WP	7. WP	8. WP	9. WP	10. WP
Anzahl der Mitglieder	13	13/17 <sup>109</sup>	18	15	15 und 11
Anzahl der Fachausschüsse	9	9	8	9	9
Anzahl der Fraktionen	3	3	3	3	2
	11. WP	12. WP	13. WP	14. WP	15. WP
Anzahl der Mitglieder	13 und 11	13 und 11	13 und 11	13	13
Anzahl der Fachausschüsse	11	13	13	13	13
Anzahl der Fraktionen	4	4	4	4	3

## b) Willkürfreiheit der Entscheidung über das Berechnungsverfahren

Eine missbräuchliche Handhabung der Geschäftsordnungsautonomie liegt schlussendlich auch nicht in der Entscheidung, für die Sitzverteilung das Verfahren nach d'Hondt anzuwenden.

### aa) Keine normative Bindung an die frühere Geschäftsordnung

(1) Entsprechend der Ausführungen zur Ausschussgröße gilt auch hinsichtlich des Berechnungsverfahrens, dass die frühere Geschäftsordnung keine normative Bindungswirkung dergestalt entfaltet, dass der Landtag nur bei Vorliegen eines sachlichen Grundes zu einem anderen

<sup>106</sup> Durch Fettdruck hervorgehoben ist die Mitgliederzahl dann, wenn sie die regelmäßige Mitgliederzahl der Fachausschüsse darstellt und von ihr nur in Einzelfällen abgewichen wurde. Das Datenmaterial basiert weitgehend auf Schäfer, Datenhandbuch zur Geschichte des Landtags Rheinland-Pfalz 1947-2003 (2005), S. 297 ff.

<sup>107</sup> Die Anzahl der Fachausschüsse veränderte sich im Lauf der Wahlperiode mehrmals.

<sup>108</sup> Mit Verlust des Fraktionsstatus der KPD schied diese aus den Ausschüssen aus.

<sup>109</sup> Durch eine Änderung der Geschäftsordnung stieg die Zahl der stimmberechtigten Ausschussmitglieder auf je 17.



Verfahren hätte wechseln dürfen. Über das anzuwendende Berechnungsverfahren entscheidet der Landtag im Rahmen seiner verfassungsrechtlich verbürgten Autonomie grundsätzlich frei.<sup>110</sup>

(2) Nichts anderes ergibt sich aus der von Prof. von Arnim herangezogenen<sup>111</sup> Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts.<sup>112</sup> Auch diese ist hier nicht einschlägig.

(a) Der Entscheidung lag als Sachverhalt zugrunde, dass von einem regulären, zu Beginn der Wahlperiode festgelegten Berechnungsverfahren später für Einzelfälle der Gremienbesetzung abgewichen wurde. Im vorliegenden Fall wird aber nicht von einem geltenden Berechnungsverfahren - und erst recht nicht nur ausnahmsweise für einzelne Gremienbesetzungen - abgewichen, vielmehr handelt es sich um die erstmalige Festlegung überhaupt eines Zählsystems für die 17. Wahlperiode. Insoweit gibt es auch keine Abweichung, die gesondert begründungsbedürftig wäre. Ungeachtet dessen würde hier sogar ein den Wechsel des Zählsystems rechtfertigender Grund vorliegen.

(b) In derselben wie der zuvor zitierten Entscheidung hat das Bundesverfassungsgerichts nämlich anerkannt, dass von einem für die Wahlperiode festgelegten Zählsystem jedenfalls dann abgewichen werden kann, wenn der Wechsel des Zählsystems dadurch motiviert ist, dass ansonsten die politischen Mehrheitsverhältnisse nicht abgebildet würden.<sup>113</sup>

Ein solcher Fall läge hier gerade vor. Während das Verfahren nach d'Hondt, wie dargestellt, bewirkt, dass die Koalitionsfraktionen mit 7 Ausschusssitzen über die Mehrheit verfügen, würde das Verfahren nach Sainte Laguë/Schepers hingegen zu einem Patt<sup>114</sup> zwischen Koalition und Opposition (6:6) führen, und die politischen Mehrheitsverhältnisse im Parlament folglich nicht abbilden können. Selbst wenn ein sachlicher Grund für die Anwendung des d'Hondtschen Höchstzahlverfahrens einzufordern wäre, läge ein solcher hier gerade vor.

<sup>110</sup> Sie Nachweise in Fn. 51 und 52.

<sup>111</sup> „Die neue Regelung über Größe und Besetzung der 15 Fachausschüsse im Landtag Rheinland-Pfalz“, Rechtsgutachten für die AfD-Fraktion im Landtag Rheinland-Pfalz“ (Fn. 14), S. 13, Fn. 48.

<sup>112</sup> BVerfGE 130, 354 ff.

<sup>113</sup> BVerfGE 96, 264, 283.

<sup>114</sup> Nach § 43 Abs. 2 Satz 3 Vorl. GOLT gilt Stimmgleichheit als Ablehnung.

(c) Dass über das Stärkeverhältnis der einzelnen Fraktionen hinaus gerade auch die konkreten politischen Mehrheitsverhältnisse im Landtag zu berücksichtigen sind, hat das Bundesverfassungsgericht zudem wie selbstverständlich<sup>115</sup> und der Bayerische Verfassungsgerichtshof unter Hinweis darauf angenommen, dass das parlamentarische Regierungssystem auch von der politischen Realität einer Verfassungswirklichkeit geprägt und konkretisiert werde.<sup>116</sup> Da das Verfahren nach d'Hondt - im Unterschied zum Verfahren nach Sainte Laguë/Schepers - die politischen Mehrheiten im Landtag abbildet, sind gegen die Wahl des Berechnungsverfahrens auch vor diesem Hintergrund verfassungsrechtliche Bedenken nicht angezeigt.

**bb) Keine der Anwendung des Verfahrens nach d'Hondt entgegenstehende Parlamentspraxis**

Auch unter Berücksichtigung der Parlamentspraxis besteht kein Grund, der der Festlegung auf das Verfahren nach d'Hondt entgegenstehen würde.

Das Verfahren nach Sainte Laguë/Schepers fand überhaupt erst in der 16. Wahlperiode Eingang in die Geschäftsordnung.<sup>117</sup> Auf die Ausschussbesetzung fand dieses Verfahren jedoch nie Anwendung, weil nach der getroffenen Übergangsregelung<sup>118</sup> die bis zum Inkrafttreten der (endgültigen) Geschäftsordnung bereits konstituierten Ausschüsse von der Änderung des Berechnungsverfahrens ausgenommen wurden. In noch keinem Fall erfolgte die Besetzung der Landtagsausschüsse daher tatsächlich auf der Grundlage des Verfahrens nach Sainte Laguë/Schepers.

**cc) Sachgerechtigkeit des Zählverfahrens im Kontext zur Festlegung der Ausschussgröße**

Wie ausgeführt, steht es dem Landtag im Rahmen seiner Organisationsautonomie grundsätzlich frei, sich für eine bestimmte Mitgliederzahl seiner Fachausschüsse zu entscheiden.<sup>119</sup> Nicht

<sup>115</sup> BVerfGE 96, 264, 283.

<sup>116</sup> BayVerfGH, NVwZ-RR 2010, 209, 212.

<sup>117</sup> Beschluss vom 8. Dezember 2011, PlenProt 16/16, S. 959 (GVBl. 2012, S. 43).

<sup>118</sup> § 140 Abs. 2 GOLT (Fassung vom 7. Dezember 2011).

<sup>119</sup> Siehe Nachweise in Fn. 79.

von der Hand zu weisen ist allerdings, dass eine solche Festlegung je nach Mehrheitsverhältnissen Pattsituationen zwischen Regierungsmehrheit und oppositioneller Minderheit herbeiführt, die durch eine andere Mitgliederzahl hätten vermieden werden können. In gewissem Umfang hat es das Parlament daher selbst in der Hand, die Zahl der Ausschussmitglieder zu vergrößern oder zu verkleinern, um damit Pattsituationen bei Anwendung der Berechnungsverfahren zu vermeiden.<sup>120</sup>

Daraus folgt allerdings nicht die Pflicht, der Pattsituation ausschließlich durch Veränderung der Ausschussgröße zu begegnen. Im Rahmen der ihm obliegenden Autonomie darf sich der Landtag zur Vermeidung der Pattsituation ebenso auch für einen „Wechsel“ des Berechnungsverfahrens entscheiden. Hinzu kommt, dass eine Ausschussstärke von 13 Mitgliedern (im Rahmen des Verfahrens nach d’Hondt) zu einem Losentscheid über die Verteilung des 13. Sitzes entweder an die CDU- oder die AfD-Fraktion geführt hätte. Dass zur Vermeidung solch zufälliger Ergebnisse die Zahl der Ausschusssitze auf 12 festgesetzt wird, dürfte dem Gebot willkürfreier Sachgerechtigkeit gerade Rechnung tragen.

### **C. Ergebnis**

I. Die Festlegung der Ausschussgröße ist ebenso wie die Bestimmung des für die Sitzverteilung anzuwendenden Berechnungsverfahrens eine Entscheidung, die der Organisationsautonomie des Parlaments (Art. 85 Abs. 1 LV) unterfällt. Im Rahmen dieser verfassungsrechtlich garantierten Autonomie entscheidet der Landtag grundsätzlich frei und nach seinem politischen Ermessen über Größe und Zusammensetzung seiner Ausschüsse.

1. Die Regelungsmacht des Parlaments in eigenen Angelegenheiten besteht nicht schrankenlos, sondern unterliegt Grenzen und Bindungen, die sich aus der verfassungsrechtlichen Garantie des repräsentativen Mandats (Art. 79 Abs. 2 Satz 2 LV) ergeben. Für die Selbstorganisation des Parlaments folgt daraus als Richtmaß, dass grundsätzlich alle Abgeordneten und an den Entscheidungen des Parlaments zu beteiligen sind. Entsprechendes gilt für Fraktionen, denen ein Anspruch auf proportionale Beteiligung verfassungsrechtlich verbürgt ist.

---

<sup>120</sup> BVerfGE 112, 118, 137; BayVerfGH, NVwZ-RR 2010, 209, 212.

2. Ausschüsse sind angesichts der von ihnen wahrgenommenen Aufgaben in die Repräsentation des Volks durch das Parlament einbezogen. Daraus hat das Bundesverfassungsgericht Vorgaben für ihre Größe und Zusammensetzung abgeleitet und namentlich den Grundsatz der Spiegelbildlichkeit entwickelt. Dieser ist als primärer Maßstab für Selbstorganisationsakte heranzuziehen. Er besagt, dass Ausschüsse in ihrer „politischen Prägung“ dem Plenum entsprechen müssen. Jeder Ausschuss muss deshalb ein „verkleinertes Abbild des Plenums“ sein und in seiner Zusammensetzung die Zusammensetzung des Plenums in seiner „politischen Gewichtung“ widerspiegeln, was eine „möglichst getreue Abbildung der Stärke der im Plenum vertretenen Fraktionen“ voraussetzt.

3. Neben dem Grundsatz der Spiegelbildlichkeit findet die Organisationsautonomie des Landtags eine weitere Grenze in dem Willkürverbot. Der Organisationsautonomie ist insoweit die rechtsstaatliche Schranke immanent, dass ihre Ausübung allgemeine Rechtsprinzipien zu beachten hat und insbesondere nicht gegen das Willkürverbot verstoßen darf.

II. Die in der Vorläufigen Geschäftsordnung enthaltenen Regelungen zu Größe und Besetzung der Fachausschüsse genügen den verfassungsrechtlichen Anforderungen. Sie tragen dem Grundsatz der Spiegelbildlichkeit hinreichend Rechnung und verstoßen im Übrigen auch nicht gegen das Willkürverbot.

1. Die Sitzverteilung der Fachausschüsse gibt in verfassungsrechtlich nicht zu beanstandendem Umfang die im Landtagsplenum gegebenen politischen Kräfteverhältnisse wieder.

a) Die Entscheidung, über welches Berechnungsverfahren dem Grundsatz der Spiegelbildlichkeit konkret Rechnung zu tragen ist, ist verfassungsrechtlich nicht vorgegeben und unterliegt insoweit der autonomen Entscheidungsbefugnis des Parlaments. Das hier zur Anwendung gebrachte Verfahren nach d'Hondt ist ein anerkanntes System, dessen Eignung, die verfassungsrechtlich gebotene Spiegelbildlichkeit herzustellen, vom Bundesverfassungsgericht bestätigt ist. Zur Anwendung eines anderen Berechnungsverfahrens, etwa dem nach Sainte Laguë/Schepers, war der Landtag nicht verpflichtet. Weder steht fest, welches der gängigen Berechnungsverfahren dem Grundsatz der Spiegelbildlichkeit generell am besten gerecht wird, noch hat eine Fraktion Anspruch auf Anwendung des für sie günstigsten Zählverfahrens.

Dass die Sitzzahl der AfD-Fraktion in den Fachausschüssen nicht „Eins-zu-eins“ ihrem Stärkeverhältnis im Landtagsplenum entspricht, sondern um 5,4 Prozentpunkte niedriger liegt, beruht auf Rundungseffekten, die unausweichliche Folge eines jeden Verteilungsverfahrens und verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden sind. Eine vollständige Gleichheit bei der Verteilung der Ausschusssitze lässt sich ohnehin mit keinem Berechnungsverfahren erreichen.

Die hier gegebene Ergänzung des Berechnungssystems um eine sog. Grundmandatsklausel trägt der formalen Rechtsgleichheit der Fraktionen und damit einer verfassungsrechtlichen Vorgabe Rechnung, weswegen das gewährte Grundmandat die Verfassungskonformität des Berechnungsverfahrens unberührt lässt.

b) Für die Festlegung der Ausschussgröße erlangt der Grundsatz der Spiegelbildlichkeit nur dort Bedeutung, wo eine relativ klein bemessene Ausschussgröße eine Berücksichtigung aller Fraktionen nicht zulässt. (Nur) in diesem - hier nicht gegebenen - Ausnahmefall bedarf die Festlegung der Ausschussgröße mit Rücksicht auf den Grundsatz der Spiegelbildlichkeit der sachlichen Rechtfertigung.

c) Die Wahrung des Grundsatzes der Spiegelbildlichkeit wird in dem von Prof. von Arnim für die AfD-Fraktion erstatteten Gutachten weder bezweifelt noch überhaupt konkret thematisiert, obgleich dieser Grundsatz jedenfalls nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes primärer Maßstab ist, an dem Zuschnitt und Besetzung der Ausschüsse vorrangig zu messen sind. Stattdessen wird in dem Gutachten eine sachliche Begründung für die hier in Rede stehenden Regelungen eingefordert, deren Notwendigkeit daraus abgeleitet wird, dass der Landtag mit seinen Regelungen bewusst zum Nachteil der AfD-Fraktion von bisher geltendem Geschäftsordnungsrecht abgewichen sei. Darin liegt der Vorwurf willkürlicher und rechtsmissbräuchlicher Ausübung der Parlamentsautonomie, der der Sache nach unberechtigt ist und schon in den grundsätzlichen Annahmen fehlerhaft erscheint und überdies durch keine der in dem Gutachten zitierten Entscheidungen auch nur ansatzweise gestützt wird.

2. Schon die Annahme, die Veränderung der Ausschussgröße hätte, um verfassungskonform zu sein, der gesonderten Begründung bedurft, geht fehl.

a) Im Rahmen der ihm zukommenden Organisationsautonomie entscheidet der Landtag grundsätzlich frei über die Ausschussgröße. In diesem Rahmen besteht für den Landtag namentlich auch keine Pflicht, seine Selbstorganisation begründen zu müssen. Eine solche Pflicht zur Rechtfertigung besteht nur dort, wo durch die Bemessung der Ausschussgröße Teilhaberechte beeinträchtigt, d.h. Fraktionen von der Ausschussarbeit vollständig ausgeschlossen werden. Dies ist hier aber offensichtlich nicht der Fall. Erst recht besteht keine Rechtfertigungslast, wenn sich die Entscheidung über die Ausschussgröße als Teil der mit Beginn der Wahlperiode notwendig zu organisierenden Parlamentsarbeit darstellt.

b) Eine normative und über die Wahlperiode hinausgreifende Bindungswirkung, wie sie Prof. von Arnim in seinem Gutachten mit der Maßgabe annimmt, der neue Landtag dürfe von der Geschäftsordnung des vorigen Landtags nur bei Vorliegen eines sachlichen Grundes abweichen, besteht nicht und wird - soweit ersichtlich - auch von der gesamten parlamentsrechtlichen Literatur nicht vertreten. Vor dem Hintergrund der verfassungsrechtlich verbürgten Parlamentsautonomie, die die Eigenverantwortlichkeit bei der Regelung innerer Angelegenheiten sichert, scheint eine solche Auffassung auch kaum haltbar; denn Eigenverantwortlichkeit bei der Regelung innerer Angelegenheiten bedeutet Unabhängigkeit auch von dem von früheren Landtagen gesetztem Geschäftsordnungsrecht.

c) Der zentrale Einwand der „Halbierung der Zahl der Ausschusssitze“ erweist sich als unrichtig. Die Formulierung suggeriert, der AfD-Fraktion hätten ursprünglich zwei Ausschusssitze zugestanden, wovon ihr einer entzogen worden sei. Die Zusammensetzung der Fachausschüsse für die 17. Wahlperiode wurde jedoch nicht „geändert“, sondern überhaupt erst durch die Vorläufige Geschäftsordnung konstitutiv „geregelt“. Infolgedessen stand der AfD-Fraktion zu keinem Zeitpunkt ein auf der Geschäftsordnung beruhendes Recht zu, mit zwei Mitgliedern in den Fachausschüssen vertreten zu sein. Der Einwand der Halbierung sowie der Entziehung eines Ausschusssitzes geht deswegen schon von vornherein ins Leere.

d) Die im Gutachten von Prof. von Arnim vertretene Annahme, die „Umgestaltung“ der Ausschussgröße hätte zu ihrer Verfassungskonformität der sachlichen Begründung und Rechtfertigung bedurft, findet in den von ihm zitierten Entscheidungen weder Beleg noch Stütze. Damit erweist sich schon der Maßstab, den das Gutachten immerhin zur zentralen Vorgabe für die gesamte Ausschussbesetzung verwendet, als unrichtig.

e) Auch haben sich in der Parlamentspraxis des Landtags bislang keine absolut feststehenden Ausschussgrößen herausgebildet, die zwingend gegen die hier vorgenommene Festlegung der Zahl der Mitglieder der Ausschüsse auf 12 sprechen würde. Dies gilt umso mehr für das d'Hondtsche Höchstzahlverfahren, da das Verfahren nach Sainte Laguë/Schepers überhaupt erst in der 16. Wahlperiode in der Geschäftsordnung verankert wurde, bislang aber in noch keinem Fall auf die Besetzung der Fachausschüsse zur Anwendung kam.

Die gegenwärtige Zusammensetzung der Fachausschüsse erweist sich insgesamt als verfassungskonform.

W i s s e n s c h a f t l i c h e r   D i e n s t