

Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs

vom 26. November 2009

über die Verfassungsstreitigkeit

zwischen

den Antragstellerinnen

1. SPD-Fraktion im Bayerischen Landtag,

2. Fraktion Freie Wähler im Bayerischen Landtag,

3. Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im Bayerischen Landtag,

und

dem Antragsgegner

Bayerischer Landtag

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

Aktenzeichen: Vf. 32-IVa-09

Leitsätze:

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.

Entscheidung:

Der Antrag wird abgewiesen.

Gründe:

I.

Gegenstand der Verfassungsstreitigkeit ist 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.

1. Die Wahl zum 16. Bayerischen Landtag am 28. September 2008 hatte folgendes Ergebnis:

	Gesamtstimmen	Sitze	Sitzverteilung prozentual
CSU	43,4 %	92	49,2 %
SPD	18,6 %	39	20,8 %
Freie Wähler	10,2 %	21	11,2 %
BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN	9,4 %	19	10,2 %
FDP	8,0 %	16	8,6 %
Sonstige	10,4 %	-	-

2. Die Geschäftsordnung für den Bayerischen Landtag (GeschOLT) in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. August 2009 (GVBl S. 420, BayRS 1100-3-I) enthält in § 25 folgende Regelung über die Mitgliederzahl der Ausschüsse:

§ 25 Mitgliederzahl

(1) Die Mitgliederzahl eines Ausschusses bestimmt die Vollversammlung.

(2) ¹Die Besetzung der Ausschüsse erfolgt nach dem Sainte-Laguë/Schepers-Verfahren; dies gilt entsprechend für Gruppen von Mitgliedern des Landtags einer Partei, die nach § 5 Abs. 1 keine Fraktion bilden können. ²Durch Beschluss des Landtags können Fraktionen oder Gruppen von Mitgliedern des Landtags der im vorhergehenden Halbsatz genannten Art, auf die demnach kein Sitz entfällt, in einzelnen Ausschüssen einen zusätzlichen Sitz erhalten.

(3) ¹In einem Unterausschuss muss jede Fraktion, die im Ausschuss vertreten ist, auf ihr Verlangen mindestens einen Sitz haben. ²Kommt in der Frage der Besetzung keine Einigung zu Stande, entscheidet der Ältestenrat.

3. Zu Beginn der 16. Legislaturperiode fasste der Bayerische Landtag in seiner Sitzung vom 13. November 2008 folgenden Beschluss zur Stärke der Ausschüsse

sowie zur Verteilung der Zahl der Ausschusssitze auf die Fraktionen (LT-Drs. 16/51, Plenarprotokoll 16/5 S. 135):

1. Die Mitgliederzahl der ständigen Ausschüsse wird wie folgt festgelegt:

22 Mitglieder erhält der Ausschuss für
Staatshaushalt und Finanzfragen

20 Mitglieder erhalten die Ausschüsse für
Kommunale Fragen und Innere Sicherheit
Bildung, Jugend und Sport
Umwelt und Gesundheit

16 Mitglieder erhalten die Ausschüsse für
Verfassung, Recht, Parlamentsfragen und Verbraucherschutz
Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie
Ernährung, Landwirtschaft und Forsten
Soziales, Familie und Arbeit
Hochschule, Forschung und Kultur
Fragen des öffentlichen Dienstes
Eingaben und Beschwerden
Bundes- und Europaangelegenheiten

2. Die Zahl der Ausschusssitze wird nach dem Verfahren Sainte-Laguë/Schepers wie folgt verteilt:

a) Ausschuss mit 22 Mitgliedern

CSU-Fraktion	11 Mitglieder
SPD-Fraktion	5 Mitglieder
Fraktion Freie Wähler	2 Mitglieder
Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	2 Mitglieder
FDP-Fraktion	2 Mitglieder

b) Ausschüsse mit 20 Mitgliedern

CSU-Fraktion	10 Mitglieder
SPD-Fraktion	4 Mitglieder
Fraktion Freie Wähler	2 Mitglieder
Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	2 Mitglieder
FDP-Fraktion	2 Mitglieder

c) Ausschüsse mit 16 Mitgliedern

CSU-Fraktion	8 Mitglieder
SPD-Fraktion	3 Mitglieder
Fraktion Freie Wähler	2 Mitglieder
Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	2 Mitglieder
FDP-Fraktion	1 Mitglied

...

II.

Die Antragstellerinnen haben gemäß Art. 64 BV, Art. 49 VfGHG ein Organstreitverfahren eingeleitet. Sie beantragen festzustellen, dass der Beschluss des Bayerischen Landtags vom 13. November 2008 (LT-Drs. 16/51, Plenarprotokoll 16/5 S. 135) gegen die Bayerische Verfassung verstößt und nichtig ist, 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 wird, obwohl sie nach dem Ergebnis der Landtagswahl vom 28. September 2008 weniger als die Hälfte der Abgeordneten im Landtag stellt. Verletzt seien Art. 2 Abs. 2, Art. 4, 5, 13 Abs. 2 Satz 1, Art. 14 und 16 a BV. Die sachlich nicht gerechtfertigte Festlegung der Ausschussgröße führe zu einem Verstoß gegen das Mehrheitsprinzip, missachte den Wählerwillen und sei willkürlich. Zur Begründung wird ausgeführt:

1. Die Bayerische Verfassung enthalte keine gesonderten Regelungen zu den parlamentarischen Ausschüssen, sondern setze diese als selbstverständlich voraus. Ihre nähere Ausgestaltung obliege dem Landtag im Rahmen seiner Geschäftsordnungsautonomie. Ihrer Natur nach seien die Ausschüsse lediglich Hilfsorgane des Parlaments, ihrer Funktion nach ersetzen sie jedoch weitgehend das Plenum. Im Ausschuss werde in der Regel die endgültige Entscheidung hergestellt, im Plenum dagegen dar- und nachgestellt. Die Ausschüsse seien auch ein, wenn nicht sogar das wesentliche Instrument zur Wahrnehmung der Informations-, Kontroll- und Untersuchungsaufgaben des Landtags.

Da der Prozess der parlamentarischen Willens- und politischen Machtbildung überwiegend in Parlamentsausschüssen stattfinde, müssten diese ein möglichst genaues, wenngleich verkleinertes Abbild des Plenums sein. Ihre Besetzung unterliege dem Grundsatz der Spiegelbildlichkeit. Der vom Bundesverfassungsge-

richt aus dem Grundgesetz abgeleitete Anspruch der Fraktionen auf proportionale Beteiligung an der parlamentarischen Willensbildung gelte gleichermaßen für die Bayerische Verfassung und sei bei der Festlegung der Stärke der Ausschüsse und bei der Sitzzuteilung zu beachten. § 25 Abs. 2 GeschOLT konkretisiere diese Verfassungsrechtslage.

2. Es gebe zwei Instrumente zur Erreichung einer möglichst wirklichkeitsgetreuen Abbildung des Plenums: die Ausschussgröße und das mathematische Sitzzuteilungsverfahren. Je größer die Mitgliederstärke eines Ausschusses sei, umso genauer könnten die Mehrheitsverhältnisse abgebildet werden. Eine exakt dem Sitzanteil des Plenums entsprechende proportionale Beteiligung gelinge in der Praxis jedoch typischerweise aus verschiedenen Gründen nicht. Zum einen könnten kleine Fraktionen und Gruppen von Mitgliedern, auf die kein Sitz entfallen würde, gemäß § 25 Abs. 2 Satz 2 GeschOLT durch Beschluss des Landtags einen zusätzlichen Sitz erhalten. Zum anderem führten die zum Einsatz gelangenden mathematischen Zählverfahren, die für die Zuweisung von Ausschusssitzen nach dem Stärkeverhältnis der Fraktionen verwendet werden, zu Abweichungen im Zuweisungsergebnis, da nur ganze Sitze verteilt werden könnten. Das vom Antragsgegner angewandte Sitzzuteilungsverfahren nach Sainte-Laguë/Schepers werde jedoch nicht beanstandet. Aus der Wahl des Zählverfahrens lasse sich kein sachlicher Grund für die Ausschussgröße ableiten.

Diese sei weder in der Bayerischen Verfassung noch in der Geschäftsordnung vorgegeben. Ihre Bestimmung müsse sich zunächst am sachlichen Gesichtspunkt der Arbeits- und Funktionsfähigkeit des Ausschusses orientieren; dies stehe einer allzu großen Mitgliederzahl entgegen. Andererseits dürfe die Ausschussgröße grundsätzlich nicht so gering bemessen werden, dass Fraktionen von einer Vertretung im Ausschuss vollständig ausgeschlossen würden. Bei der zweckgerechten Gestaltung der Ausschüsse stehe dem Parlament innerhalb des Spannungsfelds von Minimal- und Maximalgröße ein Gestaltungsspielraum zu, der gerichtlich nur eingeschränkt überprüfbar sei. Die Parlamentsmehrheit sei bei der Ausübung ih-

res Gestaltungsrechts aber nicht ungebunden, sondern habe ihrerseits die in der Verfassung vorgeprägten Grundsätze zu beachten.

a) Der aus dem Demokratieprinzip folgende Mehrheitsgrundsatz (Art. 2 Abs. 2 Satz 2 BV) gebiete, dass die Mehrheitsverhältnisse des Parlaments im Ausschuss abgebildet würden. Die Abstimmungen in den Ausschüssen dürften im Regelfall des fraktionseinheitlichen Stimmverhaltens nicht zu anderen Ergebnissen führen als im Plenum. Führe ein Verteilungsverfahren zu einer Pattsituation, könne die Ausschussgröße variiert werden. In negativer Hinsicht bestehe die Aufgabe des Mehrheitsprinzips darin, zu verhindern, dass einer Fraktion, die im Plenum nicht über die Mehrheit verfüge, im Ausschuss eine solche Mehrheit zukomme.

Vorliegend sei das Mehrheitsprinzip verletzt, weil die CSU-Fraktion für die Ausschüsse eine im Plenum nicht gegebene Sperrminorität von 50 % der Sitze erlangt habe. Einer solchen Sperrminorität fehle zwar die Fähigkeit zur positiven Gestaltung, ihr komme jedoch als „Blockademehrheit“ destruktive Kraft zu. Nach § 169 Abs. 6 GeschOLT führe Stimmgleichheit zur Verneinung einer Frage; die CSU-Fraktion könne somit – auch ohne ihren Koalitionspartner FDP – in allen Ausschüssen eine Beschlussfassung verhindern. Eine Sitzverteilung im Ausschuss, die einer Fraktion Gestaltungsmöglichkeiten eröffne, die im Plenum nicht gegeben seien, stelle eine mit dem Mehrheitsprinzip nicht in Einklang zu bringende Verfälschung des Wählerwillens dar. Bei einer Koalitionsregierung entspreche es dem politischen Stärkeverhältnis, wenn sich in den Ausschüssen die Summe der Regierungsparteien, nicht aber ein Teil davon, durchsetzen könne. An der Verfassungswidrigkeit der vermeidbaren, einseitigen Begünstigung ändere sich nichts dadurch, dass der CSU-Fraktion die Sperrminorität durch Mehrheitsbeschluss des Plenums mit Unterstützung der FDP-Fraktion eingeräumt worden sei.

b) Das Spiegelbildprinzip verlange, die prozentualen Abweichungen zur Sitzverteilung im Plenum gering zu halten und dem Anspruch aller Fraktionen auf angemessene Repräsentation im Ausschuss Rechnung zu tragen. Das bloße Abstellen auf die Repräsentation ungeachtet des Mehrheitsprinzips greife aber zu kurz. Mit

in den Blick zu nehmen seien über die reinen Zahlenwerte hinaus die konkreten Auswirkungen der Ausschussgestaltung und ihr Verhältnis zu den im Plenum vorgegebenen, aus dem Wahlergebnis resultierenden Mehrheitsstrukturen. Beschlussvorschläge, die im Plenum eine Verwirklichungschance hätten, dürften in den Ausschüssen nicht verhindert werden. Durch Ausschüsse mit – wie in den vorangegangenen Legislaturperioden – 17 oder 23 Mitgliedern oder auch mit 15 Sitzen anstelle der derzeit 16, 20 oder 22 Ausschusssitze könne sowohl dem Spiegelbild- als auch dem Mehrheitsprinzip am besten Rechnung getragen werden.

c) Die Veränderungen der Ausschussgrößen nach den Landtagswahlen verstießen ferner gegen das Willkürverbot. Sie seien erkennbar von sachfremden Kriterien beeinflusst und daher missbräuchlich. Die Willkürlichkeit der Festlegungen manifestiere sich bei historischer Betrachtung. In den vergangenen Legislaturperioden seien – wie es der Tradition entspreche – für die überwältigende Zahl der Ausschüsse ungerade Mitgliederzahlen gewählt und damit Pattsituationen vermieden worden. Angesichts dieses parlamentarischen Gewohnheitsrechts verbiete es sich, ohne sachlich rechtfertigenden Grund die Ausschussgrößen zu verändern.

III.

Der Bayerische Landtag hält den Antrag für unbegründet, da der angegriffene Landtagsbeschluss den verfassungsrechtlichen Vorgaben entspreche.

1. Die Festlegung der Ausschussgröße sei Teil der dem Landtag zukommenden Organisationsautonomie, aus der sich ein weiter Gestaltungsspielraum ergebe. Dementsprechend habe der Landtag in den 16 Wahlperioden seit Inkrafttreten der Bayerischen Verfassung Anzahl und Zuschnitt der Ausschüsse immer wieder verändert. Aus der Repräsentationsfunktion des Parlaments, dem freien Mandat und der prinzipiellen Gleichheit aller Abgeordneten ergäben sich allerdings Mindestanforderungen an die Wahrnehmung der Geschäftsordnungsautonomie. Die Ausschüsse seien als Hilfsorgane des Landtags in die Repräsentation des Volkes ein-

bezogen, da ein Großteil der eigentlichen Sacharbeit des Parlaments von den Ausschüssen bewältigt werde. Sie müssten daher ein verkleinertes Abbild des Plenums sein und in ihrer Zusammensetzung das Plenum widerspiegeln.

2. Der Beschluss der Vollversammlung vom 13. November 2008 genüge den verfassungsrechtlichen Anforderungen.

a) Er führe unter Anwendung des in § 25 Abs. 2 GeschOLT geregelten Verfahrens zu einer Vertretung aller im 16. Bayerischen Landtag vertretenen Fraktionen in allen eingerichteten Ausschüssen. Dabei entspreche die Sitzverteilung dem Grundsatz der Spiegelbildlichkeit; dieser werde im vorliegenden Zusammenhang durch den Landtagsbeschluss überhaupt nicht berührt. Die Entscheidung über die Größe der Ausschüsse sei in erster Linie eine Frage der politischen Zweckmäßigkeit, deren maßgeblicher Orientierungspunkt die Effektivität der Parlamentsarbeit sei. Im Rahmen der Vorgaben von Verfassung und Geschäftsordnung könne die Mehrheit in der Vollversammlung die Größe der Ausschüsse letztlich nach politischen Gesichtspunkten festlegen.

b) Auch wenn den Landtag somit keine Rechtfertigungslast für die Ausschussgröße treffe und weder die einzelnen Abgeordneten noch die Fraktionen einen Anspruch auf eine bestimmte Ausschussgröße geltend machen könnten, so genüge die Festlegung der Ausschüsse auf 16, 20 und 22 Mitglieder doch dem Gebot willkürfreier Sachgerechtigkeit. Eine willkürliche Festlegung scheidet schon deshalb aus, weil sie Teil einer größeren Reorganisation der Parlamentsarbeit zu Beginn der 16. Wahlperiode gewesen sei, in der für die bayerische Staatspraxis ungewöhnliche Befund von fünf im Landtag vertretenen Fraktionen habe bewältigt werden müssen. Dazu sehe die Geschäftsordnung des Landtags ein ganzes Bündel von Änderungen bzw. Vorkehrungen vor. Darüber hinaus sei zu berücksichtigen, dass es in der Staatspraxis der vergangenen 63 Jahre keine feststehenden Ausschussgrößen und Ausschüsse mit geraden ebenso wie solche mit ungeraden Sitzzahlen gegeben habe. Zudem habe sich der 16. Bayerische Landtag für die Anwendung des Verfahrens nach Sainte-Laguë/Schepers anstelle des – bekannt-

lich die größeren Fraktionen bevorzugenden – d'Hondtschen Verfahrens entschieden und die Ausschussbesetzung damit grundlegend neu geregelt. Der Grundsatz der Spiegelbildlichkeit sei auch insoweit optimiert worden, als der Kommunal-, der Bildungs- und der Umweltausschuss jeweils um drei Sitze erweitert worden seien.

c) Die Anwendung aller Zählverfahren führe zu Rundungseffekten. Soweit solche Verzerrungen jedoch auf der konsequenten Anwendung eines verfassungsrechtlich nicht zu beanstandenden Verfahrens beruhten, seien die mit ihnen zwangsläufig verbundenen Beeinträchtigungen des Grundsatzes der Spiegelbildlichkeit gerechtfertigt. Es sei grundsätzlich nicht zu beanstanden, wenn 49,2 % der Sitze in der Vollversammlung zu 50 % der Ausschusssitze aufgerundet würden. Der Vorschlag der Opposition hätte zur Folge, dass auf die CSU-Fraktion 47 % der Ausschusssitze entfielen; dadurch würde diese Fraktion benachteiligt.

d) Die Festlegung auf eine gerade Zahl von 16, 20 und 22 Ausschusssitzen führe nicht zu einer Beeinträchtigung des Mehrheitsprinzips. Sie trage vielmehr dazu bei, dass die Fraktionen von CSU und FDP auch in den Ausschüssen in der Regel über eine stabile Mehrheit verfügten. Bei der Auslegung und Anwendung des Mehrheitsprinzips sei auf diese die Staatsregierung tragenden Fraktionen abzustellen, nicht auf eine Fraktion allein. Selbst wenn man die Mehrheit nicht an den die Regierung stützenden Fraktionen festmachen wollte, verfüge die CSU-Fraktion doch in keinem der drei Ausschusstypen über eine Mehrheit im Sinn der Bayerischen Verfassung bzw. der Geschäftsordnung des Landtags. Jedenfalls verpflichte das Mehrheitsprinzip nicht zu einer Einschränkung des Grundsatzes der Spiegelbildlichkeit. Es sei fraglich, ob das Mehrheitsprinzip die gleiche prägende Kraft besitze wie das Repräsentationsprinzip und der aus ihm abgeleitete Grundsatz der Spiegelbildlichkeit. Das Mehrheitsprinzip betreffe im Übrigen nur Entscheidungen, nicht deren (unverbindliche) Vorbereitung in den in der Regel nur beratend tätigen Landtagsausschüssen.

IV.

Der Antrag ist zulässig.

1. 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. Der Organstreit muss sich auf Rechte beziehen, die sich unmittelbar aus der Bayerischen Verfassung ergeben (VerfGH vom 14.12.1988 = VerfGH 41, 124/131).

Dies ist vorliegend der Fall. Die Parlamentsfraktionen sind Teile und ständige Gliederungen des Landtags. Von der Bayerischen Verfassung werden sie als notwendige Einrichtungen des Verfassungslebens anerkannt (VerfGH vom 17.2.1998 = VerfGH 51, 34/40). Die Antragstellerinnen berufen sich u. a. auf eine Verletzung des Art. 16 a Abs. 2 Satz 1 BV, der den Fraktionen, welche die Staatsregierung nicht stützen, das Recht auf ihrer Stellung entsprechende Wirkungsmöglichkeiten im Parlament einräumt. Antragsgegner ist der Bayerische Landtag, der die Mitgliederzahl der Ausschüsse und die Verteilung der Ausschusssitze auf die Fraktionen durch Beschluss vom 13. November 2008 (LT-Drs. 16/51) mehrheitlich festgelegt hat.

2. Die Verfassungsstreitigkeit bezieht sich nicht auf eine Rechtsvorschrift. Die Antragstellerinnen greifen nicht die dem angefochtenen Beschluss zugrunde liegende Regelung des § 25 GeschOLT als solche an. Sie beanstanden vielmehr deren konkreten Vollzug durch den Landtagsbeschluss vom 13. November 2008 (LT-Drs. 16/51). Der Verfassungsgerichtshof entscheidet daher in der Besetzung nach Art. 68 Abs. 2 Buchst. c BV, Art. 3 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 i. V. m. Art. 2 Nr. 4 VfGHG.

V.

Der Antrag ist unbegründet. Der Beschluss des Bayerischen Landtags vom 13. November 2008 über die Mitgliederzahl der Landtagsausschüsse (LT-Drs. 16/51) bewegt sich im Rahmen der Regelungsmacht des Parlaments in eigenen Angelegenheiten, die sich aus Art. 20 BV ergibt. Er verletzt die Antragstellerinnen nicht in ihren durch die Bayerische Verfassung gewährleisteten Rechten.

1. Die Bestimmungen zur Wahl eigener Organe durch den Landtag (Art. 20 Abs. 1 BV) und zum Recht, sich eine Geschäftsordnung zu geben (Art. 20 Abs. 3 BV), sind zentraler verfassungsrechtlicher Ausdruck der sog. Parlamentsautonomie. Das hieraus folgende Selbstorganisationsrecht umfasst – soweit nicht die Bayerische Verfassung unmittelbar Vorgaben enthält – die Befugnis des Landtags, seine interne Organisation und seinen Geschäftsgang autonom zu regeln, um sich dadurch in den Stand zu setzen, die parlamentarischen Aufgaben zu erfüllen. Zu den Gegenständen des Selbstorganisationsrechts, die das Parlament üblicherweise – gegebenenfalls ergänzend zu den Vorgaben der Verfassung – in einer Geschäftsordnung regelt, zählen die Funktion, Zusammensetzung und Arbeitsweise der Ausschüsse. Die Bayerische Verfassung selbst enthält nähere Regelungen nur zu den Untersuchungsausschüssen (Art. 25 BV) und zum Zwischenausschuss (Art. 26 BV). Die Ausschüsse im Übrigen werden an verschiedenen Stellen des Verfassungstextes (Art. 22 Abs. 2, Art. 24, 70 Abs. 3 BV) lediglich erwähnt und als selbstverständlich vorausgesetzt (VerfGH vom 30.11.1955 = VerfGH 8, 91/99 f.; VerfGH vom 30.4. 1976 = VerfGH 29, 62/86; Meder, Die Verfassung des Freistaates Bayern, 4. Aufl. 1992, RdNr. 3 zu Art. 20; Möstl in Lindner/Möstl/Wolff, Verfassung des Freistaates Bayern, 2009, RdNrn. 1, 11 zu Art. 20; vgl. auch BVerfG vom 14.1.1986 = BVerfGE 70, 324/360 f.; BVerfG vom 13.6.1989 = BVerfGE 80, 188/218 f.; BVerfG vom 21.7.2000 = BVerfGE 102, 224/235 f.).

Auf der Grundlage des Art. 20 Abs. 3 BV i. V. m. § 2 Abs. 4 GeschOLT stellt der Landtag nach einer Neuwahl in seiner ersten konstituierenden Sitzung jeweils fest, ob und in welchem Umfang die Geschäftsordnung der vorausgegangenen Legisla-

turperiode fortgelten soll. Damit wird dem Grundsatz der Diskontinuität Rechnung getragen (Möstl, a. a. O., RdNr. 6 zu Art. 16, RdNr. 8 zu Art. 20). Dementsprechend hat der Landtag am 20. Oktober 2008 (LT-Drs. 16/11) beschlossen, dass die Geschäftsordnung vom 9. Juli 2003 (GVBI S. 676, BayRS 1100-3-I), zuletzt geändert am 17. Juli 2008 (GVBI S. 575), mit den in LT-Drs. 16/9 und 16/10 enthaltenen Änderungen für die 16. Legislaturperiode übernommen wird (vgl. Übernahme und Änderung der Geschäftsordnung für den Bayerischen Landtag vom 20. Oktober 2008, GVBI S. 894).

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 (vgl. Nr. 6 der Übernahme und Änderung der Geschäftsordnung für den Bayerischen Landtag vom 20. Oktober 2008, GVBI S. 894), ist an die Stelle des bislang geltenden d'Hondt'schen Verfahrens getreten.

Gegen die der Besetzung der Ausschüsse zugrunde liegenden Bestimmungen der Geschäftsordnung bestehen keine verfassungsrechtlichen Bedenken. Die Entscheidung für das bei Gremienbesetzungen anzuwendende Zählsystem fällt grundsätzlich in die autonome Gestaltungsfreiheit des Parlaments. Das in § 25 Abs. 2 Satz 1 GeschOLT vorgegebene System nach Sainte-Laguë/Schepers stellt ein allgemein anerkanntes Sitzzuteilungsverfahren dar (vgl. BVerfG vom 17.9.1997 = BVerGE 96, 264/283), dessen Anwendung die Antragstellerinnen nicht rügen. Es ist auch nicht zu beanstanden, dass die Geschäftsordnung selbst in § 25 Abs. 1 nicht bestimmt, aus wie vielen Mitgliedern die einzelnen Ausschüsse bestehen, sondern diese Festlegung der gesonderten Entscheidung des Landtagsplenums überlässt. Insoweit hat der Landtag bei Beginn oder gegebenenfalls auch während einer Legislaturperiode jeweils eine Reihe von Gesichtspunkten gegeneinander abzuwägen. So kann sich z. B. die Arbeitsbelastung der verschiedenen Ausschüsse unterschiedlich entwickeln, je nachdem, welche Sachbereiche

den Landtag zu einer bestimmten Zeit vorrangig beschäftigen. Von Bedeutung ist auch die Frage, wie viele Fraktionen im Landtag vertreten sind und welche Größe sie haben (VerfGH 41, 124/134). Vor diesem Hintergrund erscheint es nachvollziehbar, dass von einer allgemeinen Festlegung in § 25 Abs. 1 GeschOLT abgesehen wurde.

2. Bei der Entscheidung darüber, wie der Landtag im Rahmen seines Selbstorganisationsrechts die Größe der Ausschüsse festlegt, hat er kraft der ihm von der Verfassung eingeräumten Autonomie einen weiten Gestaltungsspielraum. Die Regelungsmacht des Parlaments in eigenen Angelegenheiten ist allerdings nicht unbegrenzt. Es steht außer Zweifel, dass der Landtag gewisse verfassungsrechtliche Schranken einzuhalten hat, deren Beachtung nicht zur Disposition der Landtagsmehrheit steht. Welche Grenzen und Bindungen der Parlamentsautonomie im Einzelnen bestehen, muss nach dem jeweiligen Regelungsgegenstand beurteilt werden (VerfGH 29, 62/88; BVerfG vom 16.7.1991 = BVerfGE 84, 304/ 322; BVerfGE 102, 224/237).

a) Die Bedeutung der Ausschüsse für die Parlamentsarbeit erschließt sich aus § 24 Abs. 1 GeschOLT, der ein weites Aufgabenfeld umschreibt. Danach haben die Ausschüsse die Verhandlungen der Vollversammlung vorzubereiten und über Eingaben und Beschwerden zu entscheiden. Soweit die Vollversammlung nicht selbst entscheidet, nimmt der Ausschuss für Staatshaushalt und Finanzfragen die Rechte des Landtags gemäß Art. 64 Abs. 2 und Art. 65 Abs. 7 BayHO wahr, wonach die Veräußerung staatseigener Grundstücke oder Unternehmensbeteiligungen unter bestimmten Voraussetzungen der Zustimmung des Landtags bedarf.

Wie es parlamentarischer Tradition in Deutschland entspricht, wird im Landtag ein wesentlicher Teil der Arbeit in den Ausschüssen geleistet. Die Ausschüsse bereiten zum einen 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. Ein wesentlicher Teil der Informations- und Kontrollaufgaben des Landtags wird ebenfalls

durch die Ausschüsse wahrgenommen (VerfGH 51, 34/42; BVerfGE 80, 188/221). Zum anderen treffen die Landtagsausschüsse Entscheidungen mit grundsätzlich abschließender Wirkung. Dies gilt für Petitionen (VerfGH vom 15.5.1957 = VerfGH 10, 20/24), die gemäß Art. 5 Abs. 1 BayPetG der sachlich betroffene Landtagsausschuss und im Übrigen – wenn ein solcher inhaltlicher Bezug nicht besteht – der Ausschuss für Eingaben und Beschwerden behandelt. Das Landtagsplenum befasst sich hiermit nur unter den Voraussetzungen des Art. 5 Abs. 2 BayPetG. Danach behandelt die Vollversammlung Petitionen, wenn dies zwei Drittel der anwesenden Mitglieder des Ausschusses verlangen. Über Entscheidungen des Ausschusses berät und beschließt sie, wenn es eine Fraktion oder 20 Abgeordnete binnen einer Woche beim Landtagsamt verlangen. Über die in § 24 Abs. 1 Satz 2 GeschOLT genannten Haushaltsangelegenheiten entscheidet ebenfalls der zuständige Ausschuss in der Regel abschließend. In eilbedürftigen Angelegenheiten des Bundesrats ist die Entscheidung des federführenden Ausschusses gemäß § 151 Satz 2 GeschOLT abschließend, wenn nicht eine Fraktion oder 20 Mitglieder des Landtags innerhalb einer Arbeitswoche nach der Beschlussfassung beantragen, die Angelegenheit der Vollversammlung zur Entscheidung vorzulegen. Der endgültige Charakter der Behandlung im Ausschuss kann sich ferner faktisch aufgrund zeitlicher Abläufe ergeben.

b) 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 – von Ausnahmen abgesehen – grundsätzlich jede Fraktion die Möglichkeit zur Mitwirkung in jedem Ausschuss haben muss (VerfGH 41, 124/134; 55, 28/35 ff.). Bei der Ausfüllung des ihm insoweit zustehenden Gestaltungsspielraums hat der Landtag die durch die Verfassung gewährleisteten Rechte der Abgeordneten und Fraktionen zu respektieren. Zwar kann die Ausübung dieser Rechte im Rahmen der Kompetenz zur Selbstorganisation geregelt werden, um dem Parlament eine sachgerechte Erfüllung seiner Aufgaben zu ermöglichen. Ein Kernbestand an

Rechten der Abgeordneten und Fraktionen auf Teilhabe am Verfassungsleben muss jedoch erhalten bleiben (VerfGH 29, 62/89; VerfGH vom 30.9.1994 = VerfGH 47, 194/199 f.; VerfGH 51, 34/41 f.; Möstl, a. a. O., RdNr. 12 zu Art. 13, RdNr. 9 zu Art. 20; Meder, RdNr. 2 zu Art. 13). Grenzen der Parlamentsautonomie können sich nicht nur unter dem Gesichtspunkt des Willkürverbots gemäß Art. 118 Abs. 1 BV, sondern insbesondere aus Art. 13 Abs. 2 und Art. 16 a Abs. 2 Satz 1 BV ergeben, die grundlegende Bestimmungen zum Status der Abgeordneten und zur Stellung der Opposition enthalten.

aa) Die Landtagsausschüsse und die dort vertretenen Abgeordneten sind aufgrund ihrer Aufgabenstellung in die Repräsentation des Volkes durch das Parlament einbezogen. Nach Art. 14 Abs. 1 Satz 1 BV werden die Abgeordneten in allgemeiner, gleicher, unmittelbarer und geheimer Wahl nach einem verbesserten Verhältniswahlrecht gewählt. Der Grundsatz der Wahlgleichheit besagt, dass alle Wähler möglichst in formal gleicher Weise wählen können und mit ihrer Stimme den gleichen Einfluss auf das Wahlergebnis haben (VerfGH vom 10.10.2001 = VerfGH 54, 109/135).

Für die Verwirklichung des in Art. 2 und 4 BV verankerten Demokratiegebots ist es von entscheidender Bedeutung, dass die Wahlgleichheit nach dem Wahlakt auf der zweiten Stufe der Entfaltung demokratischer Willensbildung, d. h. im Status und in der Tätigkeit der Abgeordneten, fortwirkt (vgl. BVerfGE 102, 224/238 f.; BVerfG vom 8.12.2004 = BVerfGE 112, 118/134). Aus der Gleichheit der Bürger bei der Ausübung des aktiven Wahlrechts (Art. 14 Abs. 1 Satz 1 BV) 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 BV, in dem die grundlegenden Rechte der Abgeordneten zur Vertretung des Volkes verankert sind (VerfGH vom 21.2.2002 = VerfGH 55, 28/35; Möstl, a. a. O., RdNr. 10 zu Art. 13; vgl. auch VerfGH vom 15.12.1982 = VerfGH 35, 148/163). Danach sind die Abgeordneten Vertreter des Volkes, nicht nur einer Partei; sie sind nur ihrem Gewissen verantwortlich und an Aufträge nicht gebunden. Als we-

sentliches 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 (VerfGH 55, 28/35). 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). Erledigt das Parlament seine fachliche Arbeit durch Ausschüsse, muss demnach das politische Kräfteverhältnis der Repräsentanz des Volkes auch in den verkleinerten Gremien gewahrt werden, sofern diese wesentliche Teile der dem Parlament zustehenden Informations-, Kontroll- und Untersuchungsaufgaben wahrnehmen (vgl. BVerfGE 80, 188/222; 84, 304/323; 96, 264/282; 112, 118/133 ff.).

bb) Da Antragstellerinnen die Oppositionsfraktionen im Landtag sind, kann ein Recht auf angemessene Repräsentanz in den Landtagsausschüssen auch aus Art. 16 a BV 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 im Landtagsbeschluss vom 13. November 2008 (LT-Drs. 16/51) festgelegten Ausschussgrößen von 16, 20 und 22 Mitgliedern werden von den Antragstellerinnen unter dem Gesichtspunkt der Arbeitsfähigkeit dieser Ausschüsse nicht beanstandet. Da sämtliche in den Landtag gewählte Parteien in jedem Ausschuss vertreten sind, ist auch die Repräsentanz aller Fraktionen als solche nicht Gegen-

stand der vorliegenden Verfassungsstreitigkeit. Streitig ist allein die Frage, ob die von der Landtagsmehrheit festgelegte (gerade) Mitgliederzahl der Ausschüsse im Hinblick darauf mit der Bayerischen Verfassung vereinbar ist, dass die CSU-Fraktion als Folge dieser Festlegung in allen Ausschüssen die Hälfte der Sitze innehat und damit über einen Anteil von 50 % verfügt. Dies wird von den Antragstellerinnen angesichts der Mehrheitsverhältnisse im Landtagsplenum infrage gestellt, in dem auf die CSU-Fraktion 92 von 187 Sitzen entfallen, was einem prozentualen Anteil von 49,2 % entspricht.

b) Die Entscheidung, wie die Ausschussgrößen zugeschnitten werden, fällt grundsätzlich in den sich aus dem Selbstorganisationsrecht ergebenden weiten Gestaltungsspielraum des Parlaments. Sie ist – wie der Vertreter des Bayerischen Landtags in der mündlichen Verhandlung dargelegt hat – von einer Fülle parlamentsinterner und organisatorischer Gesichtspunkte abhängig. Maßgeblich sind insoweit beispielsweise die Anzahl der Abgeordneten, die Zahl, Bedeutung und Aufgaben der Ausschüsse, die Häufigkeit der Sitzungen des Plenums und der Ausschüsse sowie der Umstand, dass Abgeordnete, die gleichzeitig Mitglieder der Staatsregierung sind oder besondere parlamentarische Aufgaben, wie etwa das Amt eines Fraktions- oder eines Ausschussvorsitzenden, wahrnehmen, nicht in mehreren Ausschüssen vertreten sein können. 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 insoweit 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 wahr (vgl. BVerfGE 80, 188/220).

c) Die dargestellten Grenzen der verfassungsgerichtlichen Überprüfung gelten insbesondere auch für die Festlegung des Landtags auf gerade Mitgliederzahlen der Ausschüsse.

In der Staatspraxis der vergangenen 63 Jahre hat es keine feststehenden Ausschussgrößen gegeben. Vielmehr lässt sich eine erhebliche Variationsbreite feststellen, innerhalb der Größe und Zuschnitt der einzelnen Ausschüsse immer wieder verändert wurden, mitunter auch während einer Legislaturperiode (vgl. die Aufstellung bei Wiesend, Das Ausschusswesen des Bayerischen Landtags, 1989, S. 144, die die ersten elf Legislaturperioden umfasst). Es gab Ausschüsse sowohl mit geraden als auch mit ungeraden Mitgliederzahlen, wobei in jüngerer Vergangenheit jedoch überwiegend ungerade Sitzzahlen zu verzeichnen sind.

Im Rahmen seines Selbstorganisationsrechts steht es dem Landtag grundsätzlich frei, sich für gerade Mitgliederzahlen seiner Ausschüsse zu 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 (BVerfGE 112, 118/137). 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.

d) 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 (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 (50 %). 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 (vgl. BVerfGE 112, 118/138, 146). 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 § 127 Abs. 3 Satz 1, § 169 Abs. 6 GeschOLT sowohl in der Vollversammlung als auch in den Ausschüssen im Regelfall die Mehrheit der abgegebenen Ja- und Nein-Stimmen, Stimmengleichheit verneint die Frage. Wird in einem Ausschuss über eine Eingabe abgestimmt, kommt bei Stimmengleichheit kein Votum zustande; in diesem Fall wird die Beratung der Eingabe unterbrochen bzw. vertagt (§ 169 Abs. 7 GeschOLT).

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.

Dies wird nicht dadurch infrage gestellt, dass sich bei – im Vergleich zu den derzeit gegebenen geraden Sitzzahlen von 16, 20 und 22 – ähnlich großen ungera-

den Mitgliederzahlen der Ausschüsse zulasten der CSU-Fraktion über 0,8 % hinausgehende Abweichungen zwischen dem prozentualen Sitzanteil der CSU in den Ausschüssen und dem Anteil von 49,2 % im Plenum ergäben. Bei der Verteilung der Ausschusssitze auf die Fraktionen lässt sich eine vollständige Gleichheit mit keinem Proportionalverfahren erreichen, da nur ganze Sitze vergeben werden können (vgl. BVerfGE 96, 264/283). Abweichungen im Verhältnis zur Sitzverteilung im Plenum sind daher nicht zu vermeiden. Mit ungeraden Mitgliederzahlen der Ausschüsse würden die dargestellten Wirkungsmöglichkeiten, die im Plenum nicht gegeben sind, jedoch vermieden.

e) 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, aus der heraus gemäß Art. 44 Abs. 1 BV der Ministerpräsident gewählt wurde, 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 (9 von 16, 12 von 20, 13 von 22), 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 (LT-Drs. 13/9366 S. 1; vgl. auch BVerfGE 102, 224/236; Scholz in Badura/Dreier, Festschrift 50 Jahre Bundesverfassungsgericht, 2001, 2. Bd., S. 663). Dies gilt auch für die durch eine Koalition getragene Regierungsmehrheit, die den Fraktionen

und den Mitgliedern des Landtags, die die Staatsregierung nicht stützen (Art. 16 a Abs. 2 Satz 1 BV), gegenübersteht. Grundsätzlich bedürfen der Regierungschef und seine Regierung einer verlässlichen parlamentarischen Mehrheit. Verlässlich bedeutet in diesem Zusammenhang, dass der Regierungschef für das von ihm vertretene politische Konzept eine prinzipielle und ausreichende parlamentarische Unterstützung erwarten darf (BVerfG vom 25.8.2005 = BVerfGE 114, 121/150). 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 (BVerfGE 114, 121/150). Bezogen auf den vorliegenden Organstreit hat dies zur Folge, dass sich das beanstandete Stärkeverhältnis der Fraktionen in den Ausschüssen insoweit faktisch nicht auswirkt.

Die dargestellte Einbindung der Abgeordneten in Partei, Fraktion und Koalition steht zwar in einem Spannungsverhältnis, nicht aber in einem Widerspruch zum Grundsatz des freien Mandats (Art. 13 Abs. 2 BV). Sie ergibt sich unter anderem daraus, dass das Grundgesetz in Art. 21 GG, der auch für die Länder unmittelbar gilt, die parteienstaatliche Demokratie ausdrücklich anerkannt hat. Es steht ferner außer Frage, dass die Fraktionen notwendige Einrichtungen des Verfassungslebens mit einem eigenständigen verfassungsrechtlichen Status sind (VerfGH 51, 34/40; Möstl, a. a. O., RdNr. 7 zu Art. 13). Im organisatorischen Zusammenschluss geht die Freiheit der Abgeordneten aber nicht verloren (BVerfGE 112, 118/135; Klein in Maunz/Dürig, GG, RdNrn. 200 ff. zu Art. 38). Art. 13 Abs. 2 BV schließt das sog. imperative Mandat aus.

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 (so beispielsweise geschehen bei einer Abstimmung im Ausschuss für Verfassung, Recht, Parlamentsfragen und Verbraucherschutz am 29. Januar 2009, LT-Drs. 16/353) und die entsprechende Vorlage aus den oben dargestellten Gründen (vgl. V. 3. d) gleichwohl abgelehnt ist, haben die Oppositionsfraktionen ihrerseits, wie oben ebenfalls dargelegt (vgl. V. 2. a), die Möglich-

keit, 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.

VI.

Das Verfahren ist kostenfrei (Art. 27 Abs. 1 Satz 1 VfGHG).

Ein Mitglied des Verfassungsgerichtshofs hat gemäß Art. 25 Abs. 5 VfGHG folgendes Sondervotum zur Entscheidung vom 26. November 2009 Vf. 32-IVa-09 zu den Akten niedergelegt.

Sondervotum

Ich stimme der Entscheidung im Ergebnis zu, halte aber die Begründung letztlich noch nicht für hinreichend:

Ausgangspunkt des Streits ist die Frage, ob der Beschluss des Landtags die Antragstellerinnen in ihrem Recht auf die ihrer Stellung entsprechenden Wirkungsmöglichkeiten im Parlament (Art. 16 a Abs. 2 Satz 1 BV) verletzt. Das ist nicht der Fall.

Es steht außer Streit, dass die Antragstellerinnen selbst entsprechend ihrem Stärkeverhältnis in den Ausschüssen des Landtags vertreten sein müssen (Prinzip der Spiegelbildlichkeit). Dass das gewährleistet ist, bezweifeln die Antragstellerinnen auch nicht. Sie sehen sich in ihrem Recht auf die ihrer Stellung entsprechenden Wirkungsmöglichkeiten allein dadurch verletzt, dass eine andere Fraktion (CSU) in den Ausschüssen über 50% der Sitze verfügt und damit in die Lage versetzt ist, Anträge abzulehnen, während sie dazu im Plenum des Parlaments aus eigener Kraft nicht in der Lage wäre. Es geht also auch nicht darum, dass die 50%ige Repräsentation der Fraktion der CSU in den Ausschüssen gerade zugunsten einer der antragstellenden Fraktionen gemindert werden müsste. Deren Anliegen, den 50%-Anteil der CSU-Fraktion an den Ausschusssitzen zu mindern, wäre auch dann Genüge getan, wenn die Minderung der FDP-Fraktion zugute käme.

Bezogen auf die verfassungsrechtlich geschützten Mitwirkungsrechte der Antragstellerinnen kann der Antrag mithin nur Erfolg haben, wenn die Antragstellerinnen aus je eigenem Recht auch beanspruchen könnten, gegebenenfalls gemeinsam mit der Fraktion der FDP im Ausschuss wie im Plenum Mehrheiten zu bilden und einen Antrag gegen die Stimmen der CSU beschließen zu können, ob also den Antragstellerinnen die Möglichkeit der Bildung jener durch das Ergebnis der Landtagswahl eröffneten, numerisch möglichen politischen Mehrheitskonstellation überhaupt in der Weise rechtlich vermittelt ist, dass sie sich nicht nur im Plenum, sondern auch in den Ausschüssen realisieren lässt.

Dass Rechte der Antragstellerinnen durch den angegriffenen Beschluss des Landtags nicht verletzt sind, erweist sich schon äußerlich darin, dass gerade die Fraktion der FDP, welche die Antragstellerinnen zur Bildung einer parlamentarischen Mehrheit gegen die Fraktion der CSU benötigten und deren mögliche Stimmabga-

be im Ausschuss in ihrem gemeinsamen Sinn sie für sich reklamieren, dem angegriffenen Landtagsbeschluss ihrerseits zugestimmt hat. Es entspricht dem mit dieser Zustimmung erklärten politischen Willen der Fraktion der FDP, Mehrheitsbildungen jenseits der Koalitionsfraktionen in den Ausschüssen nur dann zu ermöglichen, wenn die Fraktion ihres (weitaus stärkeren) Koalitionspartners CSU den Beschluss mitträgt.

Diese in der Regelung der Ausschussgröße zum Ausdruck kommende koalitionsinterne politische Machtverteilung ist auch verfassungsrechtlich tragfähig. Art. 16 a Abs. 2 Satz 1 BV unterscheidet im Landtag die Staatsregierung stützende und diese nicht stützende Fraktionen. Das beschreibt eine im Wege der Entwicklung des Parlamentarismus herausgebildete, auch im Deutschen Bundestag präsente Verfassungswirklichkeit. Der Landtag übt seine verfassungsrechtliche Aufgabe nicht in freier Form wechselnder ad hoc – Mehrheiten aus, sondern er ist in seiner Arbeit geprägt durch die aus dem Wahlergebnis hervorgegangene politische Mehrheit und das Verhältnis zu der von dieser Mehrheit getragenen Staatsregierung (vice versa). Die durch den Verfassungsstreit aufgeworfene Frage lässt sich nicht ohne Rücksicht auf oder gar gegen diese, in Art. 16 a Abs. 2 Satz 1 BV zudem normativ fixierte Verfassungswirklichkeit grundlegender politischer Mehrheitsbildung beantworten. Diese grundlegende, die Staatsregierung tragende politische Mehrheit wird auf der Basis der politischen Übereinkunft der Koalitionspartner im Plenum des Landtags gebildet. Sie prägt die „alltägliche“ parlamentarische Arbeit und ist daher gerade für die Bildung der Ausschüsse in mehrfacher Hinsicht bedeutsam.

Vor diesem von der Verfassung vorgegebenen Hintergrund zeigt sich, dass es für das Prinzip der Spiegelbildlichkeit bedeutungslos ist, ob die CSU-Fraktion als Teil dieser parlamentarischen Mehrheit in den Ausschüssen über 49 % oder 50 % der Sitze verfügt. Das Prinzip ist davon nicht betroffen. Die Ausschüsse sind auch mit der gewählten Ausschussgröße spiegelbildlich besetzt. Zwischen dem Prinzip der Spiegelbildlichkeit und der auf dem Wahlergebnis aufbauenden Bildung politischer Mehrheiten im Sinn des Art. 16 a Abs. 2 Satz 1 BV gibt es keinen inhaltlichen Wi-

derspruch, der zulasten dieser Bildung parlamentarischer Mehrheiten aufzulösen wäre. Einen verfassungsrechtlich begründbaren Anspruch der Antragstellerinnen, gegebenenfalls gemeinsam und zusammen mit der Koalitionsfraktion der FDP auch in den Ausschüssen parlamentarische Mehrheiten jenseits der die Staatsregierung tragenden Mehrheit bilden zu können, gibt es daher nicht. Ein solcher Anspruch würde über den verfassungsrechtlich legitimen politischen Willen der FDP-Fraktion zur partiellen Selbstentmachtung im Interesse der Bildung einer Regierungskoalition verfügen und damit in den in Art. 16 a Abs. 2 Satz 1 BV vorausgesetzten, auf dem Wahlergebnis erst aufbauenden elementaren Prozess politischer Mehrheitsbildung eingreifen wollen. Die Antragstellerinnen meinen, der Fraktion der FDP eine politische Rolle als „Zünglein an der Waage“ nicht nur zusprechen, sondern aus eigenem Recht auch aufzwingen zu können, die diese jedoch für den großen Teil der „alltäglichen“ parlamentarischen Arbeit in den Ausschüssen aus ihrer Stellung als die Staatsregierung mittragende kleinere Koalitionsfraktion heraus gar nicht wahrnehmen möchte und die sie auf den besonderen Ausnahmefall abweichender Entscheidungen im Landtagsplenum beschränkt sehen will. Aus eigenem Recht können die Antragstellerinnen aber unter keinem Gesichtspunkt beanspruchen, dass die Koalitionsfraktionen ihre politische Macht auch in den Ausschüssen so unter sich verteilen, wie sie im Landtagsplenum verteilt ist.

Die beanstandete Konsequenz aus dem angegriffenen Beschluss des Landtags erweist sich als bloß faktisch-politisches Problem der koalitionsinternen Machtbalance ohne Auswirkung auf die rechtliche Stellung der Antragstellerinnen. Die Lösung ihres Problems liegt nicht in einem Verfassungsstreit, sondern darin, dass es den Antragstellerinnen (auch) durch Wahrnehmung ihrer parlamentarischen Rechte im Wege politischer Überzeugungsarbeit gelingen mag, mit Hilfe der FDP-Fraktion den angegriffenen Beschluss des Landtags zu ändern.

Vier Mitglieder des Verfassungsgerichtshofs haben gemäß Art. 25 Abs. 5 VfGHG folgendes Sondervotum zur Entscheidung vom 26. November 2009 Vf. 32-IVa-09 zu den Akten niedergelegt.

Sondervotum

Wir stimmen der Entscheidung nicht zu. Der Beschluss des Landtags vom 13. November 2008 zur Mitgliederzahl der Ausschüsse verstößt gegen das Demokratieprinzip. Er verletzt die Antragstellerinnen in ihren Rechten aus Art. 2 und 4 BV (1.) sowie (2.) in ihrem Recht auf die ihrer Stellung entsprechenden Wirkungsmöglichkeiten im Parlament (Art. 16 a Abs. 2 Satz 1 BV).

1. Die Mehrheit des Spruchkörpers geht in der Entscheidung selbst davon aus, dass die CSU-Fraktion aufgrund der im angegriffenen Landtagsbeschluss festgelegten Ausschussgröße, mit der sie 50 Prozent der Ausschusssitze erreicht, den Grundsatz der Spiegelbildlichkeit tangiert. Dieser Grundsatz besagt für den vorliegenden Fall, dass den im Landtag vertretenen Parteien in den Ausschüssen möglichst genau der Einfluss zusteht, der ihrem Wahlergebnis entspricht. Der Wählerwille muss sich sozusagen in allen Entscheidungen des Landtags, sowohl im Plenum als auch den Ausschüssen, widerspiegeln. Die Ausschüsse müssen ein verkleinertes Abbild des Parlamentsplenums in seinem durch die Fraktionen geprägten und auf die Volkswahl zurückgehenden politischen Stärkeverhältnis darstellen (BVerfGE 112, 118/138, 146). Da die in Streit stehende Ausschussbesetzung aber das Stärkeverhältnis der Fraktionen im Landtagsplenum nicht präzise widerspiegelt, stellt dieses „Tangieren“ gleichzeitig eine Verletzung des Spiegelbildgebots und damit einen Verstoß gegen das Demokratieprinzip dar. Auf die Einhaltung des Spiegelbildgebots haben die Antragstellerinnen einen Anspruch. Mit dem Grundsatz der Spiegelbildlichkeit soll sichergestellt werden, dass ein Parlamentsausschuss die Zusammensetzung des Plenums in seiner konkreten, durch die Fraktionen - und nicht durch eine Koalition - geprägten organisatorischen Gestalt ver-

kleinert abbildet (BVerfGE vom 08.12.2004 2 BvE 3/02). Mit der angegriffenen Festlegung der Ausschussgrößen ergibt sich für die CSU-Fraktion eine qualitative Veränderung ihrer Wirkungsmöglichkeiten in den Landtagsausschüssen, die ihr aufgrund des Wahlergebnisses von 43,4 Prozent und ihrer Repräsentanz im Plenum mit 49,2 Prozent der Sitze nicht zukommt. Diese Veränderung ihrer Wirkungsmöglichkeiten mit negativer Gestaltungskraft stellt damit einen verfassungswidrigen Eingriff dar. Die Organisationsautonomie des Landtags ist nämlich nicht schrankenlos, vielmehr muss sich der Gestaltungsspielraum des Plenums für die Festlegung der Ausschussgröße im Rahmen der Verfassung bewegen.

Soweit die Entscheidung der Spruchkörpermehrheit neben dem Stärkeverhältnis der einzelnen Fraktionen zusätzlich auch noch auf die konkreten Mehrheitsverhältnisse (Koalitionsmehrheit) im Landtag abstellt und daraus ableitet, der angegriffene Landtagsbeschluss sei verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, kann dem nicht gefolgt werden.

Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung vom 08.12.2004 (a. a. O.) eine Abweichung vom Grundsatz der Spiegelbildlichkeit, der sich aus der in Art. 38 Abs. 1 GG festgelegten Freiheit und Gleichheit des Abgeordnetenmandats ergibt, nur zugelassen, „wenn dafür besondere Gründe bestehen“. Als einen solchen Differenzierungsgrund hat das BVerfG in ständiger Rechtsprechung das Verfassungsgebot der Sicherung der Funktionsfähigkeit des Parlaments anerkannt. Ein solcher besonderer Grund liegt hier jedoch nicht vor. Da die CSU-Fraktion im Plenum mit 49,2 Prozent der Sitze nicht über eine absolute Mehrheit verfügt, ist sie zur Durchsetzung ihrer Vorhaben auf eine Koalition mit der FDP-Fraktion angewiesen. Letztere verfügt bei jeder in Frage kommenden Ausschussgröße über entweder zwei oder mindestens einen Ausschusssitz. Die die Staatsregierung tragende politische Mehrheit kann sich somit nicht nur im Plenum, sondern auch in jedem Ausschuss als verkleinerte Abbildung des Landtags gegenüber der Opposition jederzeit durchsetzen. Eine Pattsituation zwischen Regierungsmehrheit und oppositioneller Minderheit zu Ungunsten der Koalitionsmehrheit wird bei Anwendung sowohl des gewählten und nicht angegriffenen Zählver-

fahrens nach St. Laguë/Schepers als auch aller anderen Berechnungsverfahren in jedem Fall vermieden. Nur in einem solchen Konfliktfall müsste der ansonsten geltende Grundsatz der Spiegelbildlichkeit mit „dem Prinzip stabiler parlamentarischer Mehrheitsbildung in Einklang gebracht werden“ (so BVerfGE a. a. O.). Das Verfassungsgebot der Sicherung der Funktionsfähigkeit des Parlaments wird vorliegend somit in keiner Weise berührt.

Das Bundesverfassungsgericht (a. a. O.) hat Abweichungen vom Grundsatz der Spiegelbildlichkeit ausdrücklich nur dann zugelassen, wenn „nur dadurch“ Sachentscheidungen der politischen Regierungsmehrheit ermöglicht werden (BVerfG, a. a. O., BayVBI 2005, S. 175). Wegen der konkreten Mehrheitsverhältnisse in der Koalition können aber weder im Plenum noch in den Ausschüssen Pattsituationen zu ihren Ungunsten eintreten; eine Ausschussmehrheit für die Koalition ist rein rechnerisch immer gegeben. Dem mit der angegriffenen Ausschussbesetzung beeinträchtigten Spiegelbildlichkeitsgrundsatz kann jederzeit entsprochen werden durch eine Vergrößerung oder Verkleinerung der Zahl der Ausschussmitglieder, ohne dass in irgendeiner Weise die Arbeitsfähigkeit der Ausschüsse beeinträchtigt wäre. Dies gilt im vorliegenden Fall umso mehr, als schon eine geringfügige Änderung der Ausschüsse um einen Sitz dem Grundsatz der Spiegelbildlichkeit deutlich mehr Rechnung tragen würde.

Gerade wegen der Mehrheitsverhältnisse in der Koalition besteht deshalb aufgrund der Verfassungswirklichkeit keinerlei Anlass, der CSU-Fraktion diese negative Gestaltungsmöglichkeit einer fünfzigprozentigen Ausschussbesetzung einzuräumen. Zusammen mit der FDP-Fraktion hat sie in den Ausschüssen die ohnehin viel stärkere positive Gestaltungsmöglichkeit. Auch sonst sind keinerlei Bedürfnisse erkennbar, die eine Sperrminorität rechtfertigen könnten. Bedenkt man, dass die CSU-Fraktion trotz eines Wahlergebnisses von nur 43,4 Prozent wegen der auf die sonstigen Parteien und Wählergruppen fiktiv entfallenden Landtagsitze aufgrund der 5%-Klausel auf 49,2 Prozent der Sitzverteilung kommt, also in viel stärkerem Maße als die anderen im Landtag vertretenen Parteien vom Wahlsystem profitiert (nämlich um 5,8 % gegenüber 2,2 % bei der SPD, 1 % FW, 0,8 %

Grüne, 0,6 % FDP), müsste jedenfalls eine besondere Rechtfertigung vorliegen, um die Sitzverteilung in den Ausschüssen für sie auf 50 Prozent anwachsen zu lassen, was - wovon die Entscheidung selbst ausgeht - eine qualitative Veränderung der Wirkungsmöglichkeiten der CSU-Fraktion in den Landtagsausschüssen zur Folge hat. Diese liegt darin, dass ihr bei der gewählten Ausschussgröße in den Ausschüssen ein stärkerer Einfluss zusteht, als sie ihn im Plenum hat, sich dieser jedoch nicht mehr mit dem Wahlergebnis deckt. Eine besondere Rechtfertigung dafür ist, so wie sie das Bundesverfassungsgericht fordert, unter keinem Gesichtspunkt zu sehen. Sie kann insbesondere nicht darin liegen, dass die Abgeordneten der die Regierung tragenden Fraktionen in der Regel gemeinsam abstimmen und sich das beanstandete Stärkeverhältnis der Fraktionen in den Ausschüssen insoweit faktisch nicht immer auswirkt. Gerade weil dies so ist, besteht keinerlei Bedürfnis, der CSU-Fraktion unter Verletzung des Spiegelbildprinzips in den Ausschüssen ein überproportionales Gewicht einzuräumen.

Es kommt auch nicht darauf an, ob die Oppositionsfraktionen Anträge, die von der CSU-Fraktion „blockiert“ und damit abgelehnt wurden, regelmäßig doch im Landtagsplenum behandeln lassen könnten. Dadurch wird nämlich der verfassungswidrige Eingriff in das Stärkeverhältnis nicht als solcher ungeschehen gemacht. Es werden lediglich seine Auswirkungen korrigiert. Den Oppositionsfraktionen ist es aber schon im Ansatz nicht zumutbar, derartige verfassungswidrige Eingriffe hinnehmen und sich selbst um eine Fehlerkorrektur kümmern zu müssen. Die Oppositionsfraktionen sind nicht die Hüter der Verfassung!

Unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten ebenfalls für unerheblich wird gehalten, wie viele Einzelfälle es in der bisherigen Praxis der 16. Legislaturperiode gegeben hat, bei denen es auf die durch den beanstandeten Beschluss verursachte Pattsituation angekommen ist und wie häufig und ggf. welches Ausmaß künftig abweichende Abstimmungen annehmen könnten. Der Verfassungsgerichtshof hat als Prüfungsgegenstand den tatsächlich gefassten Beschluss des Landtagsplenums zur Größe der Ausschüsse an der BV zu messen. Spekulative Erwägungen, ob unter Umständen die Koalition fortbesteht bzw. ob oder ggf. wie der

Landtag bei veränderten Mehrheitsverhältnissen seine Organisation neu überdenken könnte, können und dürfen keine Rolle spielen.

2. Der angegriffene Landtagsbeschluss verletzt die Antragstellerinnen in ihrem Recht auf die ihrer Stellung entsprechenden Wirkungsmöglichkeiten im Parlament (Art. 16 a Abs. 2 Satz 1 BV).

Bei dem streitgegenständlichen Landtagsbeschluss geht es zunächst nicht um den Schutz von Oppositionsrechten der Antragstellerinnen; nur diese allein sind nämlich in Art. 16 a Abs. 2 BV geregelt. Vielmehr geht es für die Antragstellerinnen um die Wahrung des Gebots der Spiegelbildlichkeit. Dieses räumt ihnen als Fraktionen unabhängig davon, ob sie die Staatsregierung stützen oder nicht, einen Anspruch ein, entsprechend ihrer aus dem Wahlergebnis resultierenden Sitzverteilung im Landtag auch in den Landtagsausschüssen vertreten zu sein. Für diesen Anspruch ist es demnach unerheblich, ob und ggf. welche Rechte Art. 16 a Abs. 2 BV den Antragstellerinnen zusätzlich in ihrer Eigenschaft als Oppositionsfraktionen einräumt. Denn selbstverständlich müssen den Oppositionsfraktionen in diskriminierungsfreier Weise die gleichen Rechte zustehen, wie sie allen Fraktionen und Abgeordneten zustehen. Denn alle Fraktionen und Abgeordneten - auch diejenigen der Opposition - haben ein Recht auf ihrer Stellung entsprechende Wirkungsmöglichkeiten in Parlament und Öffentlichkeit. Es geht hierbei um die klassischen Abgeordneten- und Fraktionsrechte (vgl. Möstl in Lindner/Möstl/Wolff, Verfassung des Freistaates Bayern, Kommentar 2009, Rdnr. 7 zu Art. 16 a). Weil diese Rechte auch der Opposition zustehen, ist Art. 16 a Abs. 2 Satz 1 BV allerdings ebenfalls verletzt, wenn ansonsten die maßgeblichen subjektiven Rechte der Antragstellerinnen, die sich aus dem Demokratieprinzip ergeben, verletzt sind. Das ist vorliegend der Fall. Art. 16 a BV bekräftigt damit zusätzlich das Recht der Antragstellerinnen auf ihrer Stellung entsprechende Wirkungsmöglichkeiten im Parlament und seinen Ausschüssen. Weil ihre Anträge in den Ausschüssen von der CSU-Fraktion allein abgelehnt werden können, werden die Antragstellerinnen auch als Oppositionsfraktionen in ihren ihnen zustehenden Wirkungsmöglichkeiten verfassungswidrig beschränkt.