



# VERFASSUNGSGERICHTSHOF RHEINLAND-PFALZ

## URTEIL

### IM NAMEN DES VOLKES

In dem Verfassungsverfahren

der Fraktion der Alternative für Deutschland (AfD), vertreten durch den  
Fraktionsvorsitzenden Uwe Junge, Kaiser-Friedrich-Straße 3, 55116 Mainz,

- Antragstellerin -

Bevollmächtigter: Univ.-Prof. Dr. Hans Herbert von Arnim,

g e g e n

den Landtag Rheinland-Pfalz, vertreten durch den Präsidenten des Landtags,  
Platz der Mainzer Republik 1, 55116 Mainz,

- Antragsgegner -

w e g e n § 72 Abs. 1 und 2 der Geschäftsordnung des Landtags Rheinland-  
Pfalz vom 31. Mai 2017

hat der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz in Koblenz aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 23. Januar 2018, an der teilgenommen haben

Präsident des Verfassungsgerichtshofs Dr. Bocker  
Vizepräsidentin des Obergerichtswahlprüfungsausschusses Wunsch  
Präsident des Finanzgerichts Dr. Mildner  
Präsidentin des Oberlandesgerichts Dicke  
Landrat Dr. Saftig  
Rechtsanwältin Dr. Dr. Theis LL.M.  
Univ.-Professor Dr. Hassemer  
Kreisverwaltungsdirektorin Nagel  
Univ.-Professor Dr. Dreher LL.M.

für Recht erkannt:

Der Antrag wird zurückgewiesen.

## **G r ü n d e**

### **A.**

Die Antragstellerin – die Fraktion der Alternative für Deutschland (AfD) im Landtag Rheinland-Pfalz – wendet sich gegen die Regelung der Größe und Besetzung der ständigen Fachausschüsse in der Geschäftsordnung des Landtags.

### **I.**

In den am 13. März 2016 neu gewählten Landtag der 17. Wahlperiode zogen erstmals in der Geschichte des Landes fünf Parteien ein. Die Antragstellerin gehört zum ersten Mal dem Landtag an. Sie stellt 14 Abgeordnete, die SPD-Fraktion 39 Abgeordnete, die CDU-Fraktion 35 Abgeordnete, die FDP-Fraktion 7 Abgeordnete und die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN 6 Abgeordnete. Die proportionale Verteilung der insgesamt 101 Abgeordnetenmandate des 17. Landtags stellt sich im Überblick wie folgt dar:

	SPD	CDU	AfD	FDP	B.90/DIE GRÜNEN
Abgeordnetenmandate (101)	39	35	14	7	6
Proportionale Sitzverteilung	38,6 %	34,7 %	13,9 %	6,9 %	5,9 %

In seiner konstituierenden Sitzung am 18. Mai 2016 beschloss der Landtag der 17. Wahlperiode, die Geschäftsordnung des Landtags der 16. Wahlperiode in der Fassung vom 13. Januar 2012 (GVBl. S. 43), zuletzt geändert durch Beschluss vom 24. September 2015 (GVBl. S. 372), mit Änderungen für die 17. Wahlperiode als vorläufige Geschäftsordnung zu übernehmen. Zugleich wurde der Rechtsausschuss beauftragt, dem Landtag alsbald einen Vorschlag für die endgültige Fassung der Geschäftsordnung vorzulegen. Am 31. Mai 2017 beschloss der Landtag auf der Grundlage der Empfehlung des Rechtsausschusses (LT-Drucks. 17/3120; LT-Drucks. 17/2) mit den Stimmen der Fraktionen der SPD, der CDU, der FDP und von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Mitglieder der Antragstellerin die endgültige Geschäftsordnung (vgl. PlenProt. 17/34 der 34. Sitzung des Landtags der 17. Wahlperiode).

Die endgültige Geschäftsordnung regelt die Anzahl, Größe und Besetzung der Fachausschüsse im Wesentlichen in Übereinstimmung mit der vorläufigen Geschäftsordnung, die der Landtag – ebenfalls gegen die Stimmen der Antragstellerin – in seiner konstituierenden Sitzung am 18. Mai 2016 beschlossen hatte (PlenProt. 17/1; GVBl. S. 269). Danach bestehen die 15 Fachausschüsse des Landtags in der Regel aus jeweils 12 Mitgliedern. Die 12 Sitze verteilen sich jeweils auf die Fraktionen nach dem „d'Hondt'schen Höchstzahlverfahren“, jedoch stellt jede Fraktion mindestens ein Mitglied. Die insoweit maßgeblichen Regelungen in der endgültigen Geschäftsordnung vom 31. Mai 2017 (GVBl. S. 117 i.V.m. GVBl. 2016, S. 269 und GVBl. 2012, S. 43) lauten wörtlich wie folgt:

„9. Abschnitt

Fachausschüsse

1. Unterabschnitt

Aufgaben, Zusammensetzung und Verfahren der Fachausschüsse

§ 71

Fachausschüsse

(1) Der Landtag bildet folgende ständige Fachausschüsse:

1. [...]

15. [...]

(2) [...]

§ 72

Zusammensetzung der Ausschüsse

(1) Die Ausschüsse bestehen in der Regel aus zwölf Mitgliedern. Der Ältestenrat kann durch einstimmigen Beschluss eine andere Besetzung bestimmen.

(2) Die Sitze verteilen sich auf die Fraktionen nach dem d'Hondt'schen Höchstzahlverfahren, jedoch stellt jede Fraktion mindestens ein Mitglied.

(3) Ein fraktionsloses Mitglied des Landtags hat das Recht, in einem Ausschuss mitzuarbeiten. [...]

§ 74

Benennung der Mitglieder

(1) Die Fraktionen benennen dem Präsidenten die Ausschussmitglieder und die ständigen stellvertretenden Ausschussmitglieder.

[...]“

Nach Maßgabe dieser Regelungen entfallen auf die SPD-Fraktion 5 und auf die CDU-Fraktion 4 Sitze in jedem Fachausschuss. Die Antragstellerin erhält

– ebenso wie die Fraktion von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und die Fraktion der FDP – im Ergebnis jeweils einen Sitz in jedem Fachausschuss. Die Sitzverteilung in den 15 Fachausschüssen des Landtags der 17. Wahlperiode stellt sich demnach folgendermaßen dar:

	SPD	CDU	AfD	FDP	B.90/DIE GRÜNEN
Sitze in Fachausschüssen (12)	5	4	1	1	1
Proportionaler Anteil	41,7 %	33,3 %	8,3 %	8,3 %	8,3 %

In der vorangehenden 16. Wahlperiode (2011-2016) hatte der Landtag hingegen nur 13 statt 15 Fachausschüsse eingerichtet. Die Zahl der Mitglieder war bei zwei Ausschüssen auf 16 (Ausschuss für Inneres, Sport und Infrastruktur sowie Ausschuss für Umwelt, Landwirtschaft, Ernährung, Weinbau und Forsten) und im Übrigen auf 13 festgelegt worden. Nach Maßgabe der vorläufigen Geschäftsordnung vom 18. Mai 2011 (GVBl. S. 121) wurden die Sitze der Ausschüsse zunächst – wie schon in der Geschäftsordnung des Landtags der 15. Legislaturperiode (2006-2011) (GVBl. 2006, S. 368) – nach Maßgabe des d’Hondt’schen Höchstzahlverfahrens verteilt. In der endgültigen Geschäftsordnung der 16. Wahlperiode vom 8. Dezember 2011 (GVBl. S. 458) wurde sodann erstmals für die Besetzung der Fachausschüsse das Zählverfahren Sainte-Laguë/Schepers normiert. Allerdings blieben die bei Inkrafttreten der Geschäftsordnung nach dem d’Hondt’schen Höchstzahlverfahren besetzten Ausschüsse, die sich bereits konstituiert hatten, unberührt. Die insoweit einschlägigen Regelungen der endgültigen Geschäftsordnung des 16. Landtags Rheinland-Pfalz vom 8. Dezember 2011 (GVBl. S. 458), neu bekanntgemacht mit Datum vom 13. Januar 2012 (GVBl. S. 43), lauteten wie folgt:

„§ 71

Fachausschüsse

(1) Der Landtag bildet folgende ständige Fachausschüsse:

1. [...]

13. [...]

[...]

§ 72 Zusammensetzung der Ausschüsse

(1) Die Ausschüsse bestehen in der Regel aus 13 Mitgliedern. Der Ausschuss für Inneres, Sport und Infrastruktur und der Ausschuss für Umwelt, Landwirtschaft, Ernährung, Weinbau und Forsten, bestehen jeweils aus 16 Mitgliedern. Der Ältestenrat kann durch einstimmigen Beschluss eine andere Besetzung bestimmen.

(2) Die Sitze verteilen sich auf die Fraktionen nach dem Verfahren Sainte-Laguë/Schepers, jedoch stellt jede Fraktion mindestens ein Mitglied.

§ 140

Inkrafttreten, Übergangsregelung

(1) [...]

(2) Die bis zum Inkrafttreten dieser Geschäftsordnung bereits konstituierten Ausschüsse, Kommissionen und sonstigen Gremien bleiben von der Änderung des Berechnungsverfahrens (Umstellung auf das Verfahren nach Sainte-Laguë/Schepers) unberührt.“

Hätte der Landtag der 17. Wahlperiode die Regelung aus der endgültigen Geschäftsordnung der 16. Wahlperiode unverändert in seine Geschäftsordnung für die 17. Wahlperiode übernommen, so hätte sich – bei 13 Ausschusssitzen – die folgende Sitzverteilung in den Fachausschüssen ergeben:

	SPD	CDU	AfD	FDP	B.90/DIE GRÜNEN
Sitze in Fach- ausschüssen (13)	5	4	2	1	1
Proportionaler Anteil	38,5 %	30,8 %	15,4 %	7,7 %	7,7 %

## II.

In dem am 6. Juli 2017 eingeleiteten Verfassungsrechtsstreit macht die Antragstellerin die Verfassungswidrigkeit von § 72 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 der Geschäftsordnung des Landtags der 17. Wahlperiode vom 31. Mai 2017 – GOLT – geltend.

Sie ist der Auffassung, die in dieser Vorschrift festgesetzte Größe der Fachausschüsse von 12 Mitgliedern und deren Verteilung auf die Fraktionen nach dem d'Hondt'schen Höchstzahlverfahren bei gleichzeitiger Festschreibung eines Grundmandats verletzen den Grundsatz der Freiheit und Gleichheit der Fraktionen (Art. 76 Abs. 1 und Art. 79 Abs. 2 Satz 1 LV) sowie die Grundsätze des Rechtsstaats (Art. 77 Abs. 2, Art. 17 Abs. 2 LV), der Demokratie (Art. 74 Abs. 1 LV) und ihre Wirkungsmöglichkeiten als Oppositionsfraktion (Art. 85b Abs. 2 Satz 1 LV).

Die Regelung führe dazu, dass sie – die Antragstellerin – in jeden Fachausschuss nur einen Abgeordneten entsenden dürfe, obwohl sie nach Maßgabe der Regelung der vorangehenden Wahlperiode jeweils zwei Abgeordnete hätte entsenden dürfen. Es beeinträchtige sie in besonders schwerwiegender Weise, dass die „Halbierung ihrer Sitze“ nicht nur in einzelnen, sondern in sämtlichen 15 Fachausschüssen erfolge. Die Landtagsmehrheit dürfe ihre Geschäftsordnungsmacht nicht mit dem Ziel einsetzen, Regelungen zu Lasten einer politisch missliebigen Minderheit zu treffen. Es liege auf der Hand, dass sich die Fraktionen der SPD, der FDP und von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gemeinsam mit der oppositionellen Fraktion der CDU bei der Regelung der Größe und Zusammensetzung der Fachausschüsse nicht am Gemeinwohl orientiert hätten, sondern am Bestreben, ihre Wirkungsmöglichkeiten

(d.h. die Wirkungsmöglichkeiten der Antragstellerin) zu schwächen. Ein starkes Indiz dafür sei, dass die genannten vier Fraktionen für die Verkleinerung der Größe der Ausschüsse keine sachlichen Gründe nennen könnten.

Zwar sei der Landtag aufgrund seiner Geschäftsordnungsautonomie bei der Regelung der Fachausschüsse grundsätzlich frei. Verkleinerungen seien aber nur zulässig, wenn dafür ein besonderer sachlicher Grund bestehe. Auch für den Wechsel von dem Besetzungsverfahren nach Sainte-Laguë/Schepers zum d'Hondt'schen Höchstzahlverfahren müssten sachliche Gründe bestehen. Gleiches gelte für die Einführung einer Grundmandatsklausel – also dem in § 72 Abs. 2 GOLT geregelten Mindestsitz für jede Fraktion unabhängig von ihrer Stärke –, denn hierdurch werde der verfassungsrechtliche Grundsatz der Spiegelbildlichkeit durchbrochen, der eine Verteilung der Ausschusssitze nach dem Stärkeverhältnis der Fraktionen gebiete, und von dem nur abgewichen werden dürfe, wenn dafür besondere Gründe bestünden. Da jedes dieser drei Regelungselemente (d.h. die Ausschussgröße, das Besetzungsverfahren und die Grundmandatsklausel) durch besondere Sachgründe gerechtfertigt werden müsse, sei dies erst Recht erforderlich, wenn – wie hier – alle drei Maßnahmen zusammenträfen. Die Festlegung der Ausschussgröße auf 12 Mitglieder bedeute eine Abweichung von der bisherigen Tradition. Es sei kein Sachgrund für diese Abweichung ersichtlich.

Die Besetzung der Fachausschüsse nach § 72 GOLT führe dazu, dass sie in diesen krass unterrepräsentiert sei. Ihre Repräsentation im Plenum des Landtags („Plenarquote“) betrage 13,9 %, hingegen sei sie nur mit einem Anteil von 8,3 % in den Ausschüssen vertreten („Ausschussquote“). Hieraus ergebe sich ein Verhältnis der Ausschussquote zur Plenarquote („Repräsentationsquote“) von nur 60,1 %, während die anderen Fraktionen bessere Repräsentationsquoten erzielten (SPD-Fraktion: 108,0 %; CDU-Fraktion: 96,2 %, FDP-Fraktion: 120,2 %; Fraktion von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN: 140,2 %). Ihre Repräsentationsquote betrage nur einen Bruchteil derjenigen der anderen Fraktionen.

Die Antragstellerin beantragt,

festzustellen, dass der Beschluss des Landtags Rheinland-Pfalz vom 31. Mai 2017 über die Geschäftsordnung des Landtags, speziell über § 72 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 2 GO, wegen



Verstoßes gegen die verfassungsrechtlichen Grundsätze der Freiheit und Gleichheit der Fraktionen (Art. 76 Abs. 1 und 79 Abs. 2 Satz 1 LV) sowie gegen die Grundsätze des Rechtsstaats (Art. 77 Abs. 2, 17 Abs. 2 LV), der Demokratie (Art. 74 Abs. 1 LV) und des Art. 85b Abs. 2 Satz 1 LV verfassungswidrig ist.

### III.

Der Antragsgegner beantragt,

den Antrag der Antragstellerin zurückzuweisen.

Er hält den Antrag für zulässig. Zwar habe die Antragstellerin diesen unrichtig als „abstrakte Normenkontrolle“ bezeichnet. Das führe aber im Ergebnis nicht zu dessen Unzulässigkeit. Der Antrag sei jedoch unbegründet. Die Regelung der Ausschussgröße und -besetzung unterliege der Geschäftsordnungsautonomie. Diese werde durch den Grundsatz der Spiegelbildlichkeit und das Willkürverbot begrenzt. Weitere Maßstäbe kämen zur Beurteilung der Entscheidung über die Größe und Besetzung von Ausschüssen nicht in Betracht.

Gegen die Bestimmung des d'Hondt'schen Höchstzahlverfahrens als das für die Sitzverteilung maßgebliche Berechnungsverfahren sei verfassungsrechtlich nichts einzuwenden. Es treffe zwar zu, dass die Sitzzahl der Antragstellerin in den Fachausschüssen nicht „eins zu eins“ ihrem Stärkeverhältnis im Parlament entspreche. Derartige Abweichungen bedeuteten aber noch keine Verletzung des Grundsatzes der Spiegelbildlichkeit. Die Ergänzung des Berechnungssystems um eine Grundmandatsklausel trage der formalen Rechtsgleichheit der Fraktionen und damit einer verfassungsrechtlichen Vorgabe Rechnung.

Auch das Willkürverbot sei nicht verletzt. Von bestimmten hier nicht einschlägigen Ausnahmefällen abgesehen treffe den Landtag keine Rechtfertigungslast für die Festlegung der Ausschussgröße. Die Antragstellerin beanstandete die Festlegung von 12 Ausschlussmitgliedern ausschließlich deshalb, weil die Geschäftsordnung der vorangehenden 16. Wahlperiode noch eine Regelausschussgröße von 13 Mit-

gliedern vorgesehen habe. Eine über die jeweilige Wahlperiode hinausgehende Bindungswirkung der vorangehenden Geschäftsordnung könne aber nicht angenommen werden. Im Übrigen habe das Verfahren nach Sainte-Laguë/Schepers überhaupt erst in der 16. Wahlperiode Eingang in die Geschäftsordnung gefunden. Für die Ausschussbesetzung sei es jedoch nicht zur Anwendung gekommen, weil die bis zum Inkrafttreten der endgültigen Geschäftsordnung bereits konstituierten Fachausschüsse von der Änderung des Berechnungsverfahrens ausdrücklich ausgenommen worden seien.

Die Landesregierung hat von einer Stellungnahme abgesehen.

## **B.**

Der Antrag ist gemäß Art. 130 Abs. 1 Satz 1 LV, §§ 2 Nr. 1 a), 23 ff. VerfGHG zulässig.

Die zu dem in Art. 130 Abs. 1 Satz 1 LV genannten Kreis der Antragsberechtigten gehörende Landtagsfraktion kann im Organstreitverfahren die Verfassungswidrigkeit der Geschäftsordnung des 17. Landtags geltend machen.

Die Geschäftsordnung ist – ohne dass es dabei auf die nähere Bestimmung ihrer Rechtsnatur als „autonome Satzung“ (vgl. entspr. BVerfG, Urteil vom 6. März 1952 – 2 BvE 1/51 –, BVerfGE 1, 144 [148]) bzw. als „Organisationsmaßnahme“ (BVerfG, Urteil vom 22. September 2015 – 2 BvE 1/11 –, BVerfGE 140, 115 [141] Rn. 65) oder als „parlamentarische Innenrechtsnorm“ (Achterberg, Parlamentsrecht, 1984, S. 59 ff. und S. 326 f.) ankäme – eine „sonstige Handlung eines Verfassungsorgans“ im Sinne von Art. 130 Abs. 1 Satz 1, 2. Alt. LV und kein nach Art. 130 Abs. 1 Satz 1, 1. Alt. LV im Wege der Normenkontrolle zu überprüfendes förmliches Gesetz (vgl. zu dieser Einschränkung Jutzi, in: Brocker/Droege/Jutzi [Hrsg.], Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2014, Art. 130 Rn. 2, 9, 54 m.w.N.; Bier, in: Grimm/Caesar [Hrsg.], Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2001, Art. 130 Rn. 4 und Rn. 28).

### C.

Der Antrag ist unbegründet. Die angegriffenen Regelungen über die Besetzung und Größe der Fachausschüsse in § 72 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 der Geschäftsordnung des Landtags der 17. Wahlperiode – GOLT – sind auch bei der gebotenen Gesamtbetrachtung des Zusammenspiels von Besetzungsverfahren und Ausschussgröße verfassungsgemäß.

#### I.

1. Die Befugnis des Landtags zur Regelung der Größe der Fachausschüsse und des Verfahrens für die Verteilung der Sitze unter den Fraktionen im Wege der Geschäftsordnung folgt aus der Organisationsautonomie des Landtags, die – neben der Geschäftsordnungsautonomie – ein wesentliches Merkmal der in Art. 85 Abs. 1 und Abs. 2 LV verankerten Parlamentsautonomie ist. Sie dient damit der Selbstbestimmung des Landtags, die Ausdruck der Gewaltenteilung ist (Art. 77 Abs. 1 LV) und die Unabhängigkeit und Selbständigkeit der Volksvertretung gewährleisten soll (vgl. VerfGH RP, Urteil vom 19. August 2002 – VGH O 3/02 –, AS 29, 362 [367] m.w.N.).

Die Organisationsautonomie, die in Art. 85 Abs. 1 und 2 LV zum Ausdruck kommt, garantiert dem Landtag die alleinige Zuständigkeit, sich zur Erfüllung seiner Funktionen die erforderlichen organisatorischen Einrichtungen zu schaffen. Der Kreis der Regelungsgegenstände und Instrumente des Selbstorganisationsrechts lässt sich insoweit nicht abschließend bestimmen (vgl. VerfGH RP, Urteil vom 19. August 2002 – VGH O 3/02 –, AS 29, 362 [367]). Die Einsetzung von Ausschüssen und die Regelung ihrer Größe und Besetzung gehören aber – soweit sie nicht ohnehin in der Landesverfassung oder im Gesetz ausdrücklich normiert sind (vgl. z.B. Art. 82, Art. 90a; Art. 89a Abs. 2, Art. 94 Abs. 4 LV; § 20 Abs. 1 LVerfSchG) – zu den Gegenständen, die herkömmlich als autonome Geschäftsordnungs- und Organisationsangelegenheiten des Parlaments gelten und von der Landesverfassung diesem Bereich zugewiesen werden (vgl. Perne, in: Brocker/Droege/Jutzi [Hrsg.], Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2014, Art. 85 Rn. 18). Traditionell entscheidet das Parlament nämlich unter anderem über Einrichtung, Aufgaben, Zusammensetzung und Arbeitsweise von Ausschüssen und anderen Untergremien (vgl. entspr. zum Deutschen Bundestag BVerfG, Urteil vom 28. Februar 2012 – 2 BvE

8/11 –, BVerfGE 130, 318 [349 f.]). Es entspricht der parlamentarischen Tradition, dass große Teile der vom Parlament zu erfüllenden Aufgaben außerhalb des Plenums, vor allem in Ausschüssen, erledigt werden (vgl. entspr. zum Deutschen Bundestag BVerfG, Beschluss vom 10. Mai 1977 – 2 BvR 705/75 –, BVerfGE 44, 308 [317]; Urteil vom 13. Juni 1989 – 2 BvE 1/88 –, BVerfGE 80, 188 [221]; Urteil vom 16. Juli 1991 – 2 BvE 1/91 –, BVerfGE 84, 304 [323]; Urteil vom 28. Februar 2012 – 2 BvE 8/11 –, BVerfGE 130, 318 [351]). Die Ausschüsse sind als „vorbereitende Beschlussorgane“ grundsätzlich darauf beschränkt, die Verhandlungen und Beschlüsse des Plenums vorzubereiten, arbeiten also auf eine endgültige Beschlussfassung durch das Plenum hin (vgl. § 76 Abs. 1 und Abs. 2 GOLT). Sie nehmen damit einen Teil des Entscheidungsprozesses entlastend vorweg und üben zugleich einen wesentlichen Teil der Informations-, Kontroll- und Untersuchungsaufgaben des Parlaments aus (vgl. entspr. BVerfG, Urteil vom 28. Februar 2012 – 2 BvE 8/11 –, BVerfGE 130, 318 [351]). Die Entscheidung über die Einrichtung solcher Ausschüsse, ihre Anzahl, ihren thematischen Zuschnitt sowie ihre Größe und Besetzung fällt demnach grundsätzlich in den Bereich der Organisationsautonomie des Landtags, dem hierdurch ein weiter Gestaltungsspielraum eingeräumt ist.

2. Die Organisationsautonomie des Parlaments ist indessen nicht unbegrenzt gewährleistet. Sie kann durch andere verfassungsrechtliche Vorgaben im Wege der Herstellung praktischer Konkordanz eingeschränkt werden (vgl. Brocker, in: Bonner Kommentar zum GG, Loseblatt, 150. EL Februar 2011, Art. 40 Rn. 67). Insbesondere muss die Zusammensetzung von Ausschüssen dem aus Art. 79 Abs. 2 Satz 2 LV folgenden Grundsatz der Spiegelbildlichkeit (a) und dem ebenfalls in Art. 79 Abs. 2 Satz 2 LV verankerten Mitwirkungsrecht der Abgeordneten und Fraktionen genügen (b). Aus dem Grundsatz effektiver Opposition aus Art. 85b Abs. 2 Satz 1 LV folgen keine weitergehenden Maßstäbe (c). Eine äußere Grenze der Gestaltungsfreiheit des Landtags stellt jedoch das rechtsstaatliche Verbot der missbräuchlichen Handhabung der Organisationsautonomie dar (d).

a) Die Anforderungen an die Regelung der Zusammensetzung parlamentarischer Ausschüsse und Gremien ergeben sich in erster Linie aus dem Grundsatz der „Spiegelbildlichkeit“. Dieser gründet in der Freiheit und Gleichheit des Abgeordneten-

mandats (aa). Er erfordert eine möglichst getreue Abbildung des Stärkeverhältnisses der Fraktionen, enthält jedoch kein Optimierungsgebot (bb). Abweichungen von dem Spiegelbildlichkeitsgrundsatz können je nach Stärke der Abweichung aus unterschiedlichen verfassungsrechtlichen Gründen gerechtfertigt sein (cc).

aa) Der Grundsatz der „Spiegelbildlichkeit“ parlamentarischer Ausschüsse und Gremien leitet sich aus der in Art. 79 Abs. 2 Satz 2 LV festgelegten Freiheit und Gleichheit des Abgeordnetenmandats her (vgl. VerfGH RP, Beschluss vom 23. Mai 2014 – VGH B 22/13 –, NVwZ-RR 2014, 668 [669]). Art. 79 Abs. 2 Satz 2 LV setzt die gleiche Mitwirkungsbefugnis aller Abgeordneten des Landtags voraus und umfasst das Recht auf gleiche Teilhabe am Prozess der parlamentarischen Willensbildung (vgl. entspr. zu Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG BVerfG, Urteil vom 18. März 2014 – 2 BvE 6/12 –, BVerfGE 135, 317 [396], Rn. 153; Urteil vom 22. September 2015 – 2 BvE 1/11 –, BVerfGE 140, 115 [150], Rn. 91 a.E.).

Ein entsprechender Gleichbehandlungsanspruch besteht auch für die Fraktionen. Diese wirken nach Art. 85a Abs. 2 Satz 1 LV an der Erfüllung der Aufgaben des Landtags mit. Sie sind damit Untergliederungen des Parlaments (vgl. VerfGH RP, Urteil vom 19. August 2002 – VGH O 3/02 –, AS 29, 362 [372 f.]). Aus der durch Art. 79 Abs. 2 Satz 2 LV gewährleisteten Freiheit der Abgeordneten, sich zu Fraktionen zusammenzuschließen, folgt deshalb, dass die Fraktionen als politische Kräfte ebenso gleich und entsprechend ihrer Stärke zu behandeln sind wie die Abgeordneten untereinander (vgl. entspr. BVerfG, Urteil vom 18. März 2014 – 2 BvE 6/12 –, BVerfGE 135, 317 [396], Rn. 153; Urteil vom 22. September 2015 – 2 BvE 1/11 –, BVerfGE 140, 115 [150 f.], Rn. 92).

Speziell für Oppositionsfraktionen wird der Gleichbehandlungsanspruch der Fraktionen zudem durch Art. 85b Abs. 2 Satz 1 LV, der den Fraktionen, welche die Landesregierung nicht stützen, ein Recht auf „ihrer Stellung entsprechende Wirkungsmöglichkeiten“ in Parlament und Öffentlichkeit gibt, betont. Die Opposition kann ihrer Funktion als grundlegender Bestandteil der parlamentarischen Demokratie nämlich nur gerecht werden, wenn sie in der Lage ist, ihre sachlichen und persönlichen Alternativen zur Politik der Regierung und den sie tragenden Fraktionen darzustellen (vgl. VerfGH RP, Urteil vom 19. August 2002 – VGH O 3/02 –, AS 29, 362 [380]; Urteil vom 11. Oktober 2010 – VGH O 24/10 –, AS 38, 322 [326]). Nur so lässt

sich die für einen demokratischen Staat wesentliche Chance eines Machtwechsels verwirklichen. Zugleich kommt der Opposition aufgrund der engen politischen und personellen Verbindungen zwischen Mehrheitsfraktionen und Regierung für die Kontrolle der Exekutive besondere Bedeutung zu. Ihre Betätigungsmöglichkeiten müssen deshalb so ausgestaltet sein, dass sie ihr Wächteramt auch tatsächlich wirksam ausüben und die Verantwortung der Regierung dem Landtag gegenüber effektiv durchsetzen kann. Art. 85a und 85b LV beinhalten damit – als Ausprägung des Demokratieprinzips – die Garantie der Wirkungsmöglichkeiten der (Oppositions-)Fraktionen im Parlament (VerfGH RP, Urteil vom 11. Oktober 2010 – VGH O 24/10 –, AS 38, 322 [326]). Es gilt der Grundsatz effektiver Opposition (vgl. BVerfG, Urteil vom 3. Mai 2016 – 2 BvE 4/14 –, BVerfGE 142, 25 [57], Rn. 90; vgl. auch Cancik, Parlamentarische Opposition in den Landesverfassungen, 2000; Ingold, Das Recht der Oppositionen, 2015).

Der hieraus folgende Gleichbehandlungsanspruch der Abgeordneten und Fraktionen erstreckt sich grundsätzlich nicht nur auf das Plenum des Landtags, sondern auch auf die in Ausübung der Organisationsautonomie gebildeten Fachausschüsse, weil und soweit die demokratische Repräsentationsfunktion des Parlaments auf die Ausschüsse verlagert ist. Da die Ausschüsse einen wesentlichen Teil der Arbeit des Landtags leisten, durch ihre Vorbereitung der Beschlussfassung des Plenums einen Teil des Entscheidungsprozesses entlastend vorwegnehmen und zudem einen wesentlichen Teil der parlamentarischen Informations-, Kontroll- und Untersuchungsaufgaben wahrnehmen, sind sie nämlich in die Repräsentation des Volkes durch das Parlament einbezogen. Aus diesem Grunde muss grundsätzlich jeder Ausschuss ein verkleinertes Abbild des Plenums sein und in seiner Zusammensetzung die Zusammensetzung des Plenums widerspiegeln (vgl. entspr. BVerfG, Urteil vom 13. Juni 1989 – 2 BvE 1/88 –, BVerfGE 80, 188 [222]; Urteil vom 16. Juli 1991 – 2 BvE 1/91 –, BVerfGE 84, 304 [323]; Beschluss vom 17. September 1997 – 2 BvE 4/95 –, BVerfGE 96, 264 [282]; Urteil vom 8. Dezember 2004 – 2 BvE 3/02 –, BVerfGE 112, 118 [133]; Urteil vom 28. Februar 2012 – 2 BvE 8/11 –, BVerfGE 130, 318 [354]; Beschluss vom 19. Juni 2012 – 2 BvC 2/10 –, BVerfGE 131, 230 [235]; Urteil vom 18. März 2014 – 2 BvE 6/12 –, BVerfGE 135, 317 [396], Rn. 153; Urteil vom 22. September 2015 – 2 BvE 1/11 –, BVerfGE 140, 115 [151], Rn. 93). Die Spiegelung erfordert eine Besetzung der Ausschüsse entsprechend

dem Stärkeverhältnis der Fraktionen im Plenum, d.h. entsprechend dem proportionalen Anteil der Fraktionen an Abgeordnetenmandaten im Plenum (vgl. BVerfG, Urteil vom 28. Februar 2012 – 2 BvE 8/11 –, BVerfGE 130, 318 [354]; Beschluss vom 19. Juni 2012 – 2 BvC 2/10 –, BVerfGE 131, 230 [235]; Urteil vom 22. September 2015 – 2 BvE 1/11 –, BVerfGE 140, 115 [151], Rn. 93).

bb) Der aus Art. 79 Abs. 2 Satz 2 LV abgeleitete Spiegelbildlichkeitsgrundsatz erfordert eine möglichst getreue Abbildung der Stärke der im Plenum vertretenen Fraktionen (vgl. BVerfG, Urteil vom 28. Februar 2012 – 2 BvE 8/11 –, BVerfGE 130, 318 [354]; Beschluss vom 19. Juni 2012 – 2 BvC 2/10 –, BVerfGE 131, 230 [235]; BVerfG, Urteil vom 22. September 2015 – 2 BvE 1/11 –, BVerfGE 140, 115 [151], Rn. 93). Damit gewährleistet er zwar keinen Anspruch auf „vollständige Gleichheit“ (vgl. BVerfG, Urteil vom 22. September 2015 – 2 BvE 1/11 –, BVerfGE 140, 115 [152], Rn. 96), aber einen Anspruch auf eine Sitzverteilung, die – regelmäßig durch Anwendung der „üblichen“ Zählverfahren – in einem „noch akzeptablen Umfang“ die tatsächlichen politischen Kräfteverhältnisse im Plenum des Parlaments wiedergibt (vgl. BVerfG, Urteil vom 8. Dezember 2004 – 2 BvE 3/02 –, BVerfGE 112, 118 [146], Rn. 83).

Insoweit steckt er einen Rahmen ab, innerhalb dessen der Landtag einen Entscheidungsspielraum hat, wie er sein Ausschusswesen organisiert. Er verlangt also keine optimale Abbildung des Stärkeverhältnisses der Fraktionen, sondern lediglich eine „Berücksichtigung“ der Fraktionen nach ihrer Stärke (vgl. BVerfG, Urteil vom 8. Dezember 2004 – 2 BvE 3/02 –, BVerfGE 112, 118 [137], Rn. 57) bzw. eine „Orientierung“ hieran (vgl. dahingehend BVerfG, Urteil vom 9. November 2011 – 2 BvC 4/10 –, BVerfGE 129, 300 [328], Rn. 104). Als staatsorganisationsrechtlicher Grundsatz begründet er demnach kein Optimierungsgebot, sondern er gibt dem politischen Prozess des Erlasses der Geschäftsordnung einen Rahmen vor, innerhalb dessen jeder neu konstituierte Landtag sich über seine Arbeitsweise autonom selbst vergewissert und verständigt, ohne auf einen reinen „Verfassungsvollzug“ beschränkt zu sein (vgl. zu dem Verständnis staatsorganisationsrechtlicher Bestimmungen als Rahmenregelungen Grimm, JuS 1969, 501 [505]; Böckenförde, Die Eigenart des Staatsrechts und der Staatsrechtswissenschaft, in: ders., Staat, Verfassung, Demokratie, 1991, S. 11 [17]; s. bereits entspr. zur kommunalen Selbstverwaltungsgarantie bzgl. der Fusion von Kommunen VerfGH RP, Urteile

vom 18. März 2016 – VGH N 9/14 u.a. –, juris Rn. 142 und vom 8. Juni 2015 – VGH N 18/14 –, AS 43, 307 [332]; vgl. auch entspr. zum Demokratieprinzip bzgl. der Festlegung von Wahlterminen Waldhoff, JZ 2009, 144 [146]).

cc) Abweichungen von dem Spiegelbildlichkeitsgrundsatz können je nach Stärke der Abweichung aus unterschiedlichen verfassungsrechtlichen Gründen zulässig sein.

Auf einer gleitenden Skala gelten dabei umso höhere Anforderungen an die Rechtfertigung, je erheblicher die Besetzung des Ausschusses von dem „exakten“ Stärkeverhältnis der Fraktionen im Plenum abweicht: So sind geringfügige Über- und Unterrepräsentationen, die im Rahmen von Auf- oder Abrundungen bei der Sitzverteilung durch Anwendung der anerkannten Proportionalverfahren entstehen, unvermeidlich und deshalb bereits durch den Effizienzgewinn des Parlaments durch die Einrichtung von Ausschüssen – also durch das Verfassungsgut der Funktionsfähigkeit des Parlaments – gerechtfertigt (1). Stärkere, „echte“ Abweichungen vom Spiegelbildlichkeitsgrundsatz, die durch die Ergänzung der anerkannten Zählverfahren um „Korrekturfaktoren“ entstehen, sind hingegen nur in besonders gelagerten Fällen (vgl. BVerfG, Urteil vom 22. September 2015 – 2 BvE 1/11 –, BVerfGE 140, 115 [154], Rn. 100) bzw. in engen Grenzen (vgl. BVerfG, Urteil vom 28. Februar 2012 – 2 BvE 8/11 –, BVerfGE 130, 318 [355], Rn. 130) zulässig (2).

(1) Geringfügige Abweichungen von dem exakten Stärkeverhältnis der Fraktionen im Plenum, die bei „normaler“ Ausschussgröße durch Auf- oder Abrundungen bei der Sitzverteilung durch die Anwendung der anerkannten Proportionalverfahren entstehen, sind unvermeidlich und deshalb bereits durch den Effizienzgewinn des Parlaments bei der Einrichtung von Ausschüssen – also durch das Verfassungsgut der Funktionsfähigkeit des Parlaments – gerechtfertigt.

Die Zuweisung von Ausschusssitzen nach dem Stärkeverhältnis der Fraktionen bedarf nämlich, da nur ganze Sitze verteilt werden können, des Einsatzes von Zählverfahren, die in eingeschränktem Umfang zu Abweichungen im Zuweisungsergebnis führen können (vgl. BVerfG, Urteil vom 8. Dezember 2004 – 2 BvE 3/02 –, BVerfGE 112, 118 [136], Rn. 56). Für die Bewältigung bzw. Vermeidung von



nicht abbildbaren „Teilungsresten“ (Brüchen bzw. Dezimalstellen) werden in ständiger verfassungsgerichtlicher Rechtsprechung deshalb verschiedene etablierte Proportionalverfahren als zulässig und den Anforderungen des Spiegelbildlichkeitsgrundsatzes genügend angesehen. Dies gilt für das Höchstzahlverfahren nach d'Hondt (vgl. hierzu BVerfG, Beschluss vom 19. Juni 2012 – 2 BvC 2/10 –, BVerfGE 131, 230 [236], Rn. 15; Urteil vom 28. Februar 2012 – 2 BvE 8/11 –, BVerfGE 130, 318 [355], Rn. 129; vgl. auch eingehend BayVerfGH, Entscheidung vom 26. Oktober 2009 – Vf. 16-VII-08 –, NVwZ-RR 2010, 257 [258 ff.]) sowie für das Verfahren Hare-Niemeyer und das Verfahren nach Sainte-Laguë/Schepers (vgl. BVerfG, Beschluss vom 17. September 1997 – 2 BvE 4/95 –, BVerfGE 96, 264 [283]; Urteil vom 28. Februar 2012 – 2 BvE 8/11 –, BVerfGE 130, 318 [354 f.], Rn. 129).

Die Abweichungen von der exakten Proportionalität, die durch die Übertragung der Stärkeverhältnisse auf die Ausschüsse mithilfe anerkannter Zählverfahren entstehen, sind deshalb keine „echten“ Abweichungen vom Grundsatz der Spiegelbildlichkeit, sondern gleichsam dessen immanente inhaltliche Grenzen. Der Spiegelbildlichkeitsgrundsatz vermittelt den Fraktionen von vornherein keinen Anspruch auf exakte Abbildung ihres proportionalen Anteils in Form von Sitzanteilen mit Dezimalstellen, sondern auf eine „Spiegelung“ durch Anwendung eines anerkannten Proportionalverfahrens mit der Folge, dass der exakte proportionale Sitzanteil auf „ganze“ Sitze auf- oder abgerundet wird. Der Spiegelbildlichkeitsgrundsatz erfordert also gerade nicht, dass sich das Verhältnis von Fraktionssitzen im Ausschuss und Mandaten im Plenum exakt deckt. Er wurzelt denn auch nicht unmittelbar in der Wahlrechtsgleichheit, sondern – wie oben dargelegt wurde (C.I.2.a)aa) – in dem Anspruch der Abgeordneten und Fraktionen auf grundsätzlich gleiche Beteiligung an der parlamentarischen Willensbildung. Dieser Anspruch ist im Hinblick auf die Besetzung von Ausschüssen operationalisiert und modifiziert durch die Organisations- und Geschäftsordnungsautonomie des Parlaments, welche die Bildung von Ausschüssen im Interesse seiner Funktionsfähigkeit grundsätzlich ermöglicht und zulässt (vgl. BVerfG, Urteil vom 13. Juni 1989 – 2 BvE 1/88 –, BVerfGE 80, 188 [219]). Der Anspruch auf Beteiligung der Fraktionen an der parlamentarischen Willensbildung durch die gleiche Beteiligung an Ausschüssen des Parlaments geht deshalb – als Ergebnis der Abwägung zwischen der grundsätzlichen Gleichheit der Abgeordneten einerseits und den Funktionsinteressen des Parlaments anderer-

seits – gerade nicht auf strenge und formale Gleichbehandlung durch exakte Übertragung des Proporz, sondern lediglich auf „spiegelbildliche“ Abbildung der Stärkeverhältnisse des Plenums in den Ausschüssen durch Anwendung eines anerkannten Zählverfahrens.

Abweichungen von der „exakten“ proportionalen Gleichheit, die bereits durch die notwendige Verkleinerung im Rahmen der notwendigen Projektion der Stärkeverhältnisse des Plenums auf den Ausschuss durch Anwendung der anerkannten Zählverfahren entstehen, bedürfen folglich keiner weiteren Rechtfertigung als den allgemeinen Effektivitätsgewinn, den das Ausschusswesen für die Funktionsfähigkeit des arbeitsteilig organisierten Parlaments bewirkt. Die Funktionsinteressen des Parlaments sind damit – bei „normalen“ Fachausschüssen (vgl. zu diesbezüglichen Einschränkungen näher C.I.2.b)) – generell schon der erforderliche „besondere Grund“ von verfassungsrechtlichem Gewicht, das „der Gleichheit der Abgeordneten die Waage halten kann“ und damit Abweichungen von der exakten Gleichheit rechtfertigt (vgl. BVerfG, Beschluss vom 19. Juni 2012 – 2 BvC 2/10 –, BVerfGE 131, 230 [235]; s. auch Ingold, Das Recht der Oppositionen, 2015, S. 381). Solange und soweit alle Fraktionen in einem Ausschuss vertreten sind, ist eine spezielle Rechtfertigung für die Festlegung seiner Mitgliederzahl, seines Zuschnitts und seiner Aufgaben also nicht notwendig, vielmehr ist seine Einrichtung allgemein gerechtfertigt mit den Funktionsinteressen des Parlaments.

Vor diesem Hintergrund fällt die Entscheidung für das anzuwendende Zählverfahren grundsätzlich in die autonome Entscheidungsbefugnis des Parlaments, und es besteht kein Anspruch einer Fraktion auf Anwendung eines „bestmöglichen“ Zählverfahrens (vgl. BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 17. September 1997 – 2 BvE 4/95 –, BVerfGE 96, 264 [283]; Urteil vom 28. Februar 2012 – 2 BvE 8/11 –, BVerfGE 130, 318 [354 f.], Rn. 129; BVerfG, Urteil vom 22. September 2015 – 2 BvE 1/11 –, BVerfGE 140, 115 [354 f.], Rn. 96; vgl. auch BayVerfGH, Entscheidung vom 26. Oktober 2009 – Vf. 16-VII-08 –, juris Rn. 31 ff.). Die Auswahl des Zählverfahrens unterliegt nach Maßgabe des Spiegelbildlichkeitsgrundsatzes keinem Optimierungsgebot und bedarf – sofern keine besonderen Umstände vorliegen, die einen Willkürverdacht begründen (vgl. hierzu unten C.I.2.d)) – keiner weiteren Begründung oder Rechtfertigung.

(2) Stärkere, nur durch besondere Gründe zu rechtfertigende Abweichungen vom Spiegelbildlichkeitsgrundsatz ergeben sich, wenn die anerkannten Zählverfahren um „Korrekturfaktoren“ ergänzt werden, indem bestimmte Fraktionen „Vorausmandate“ bzw. „Grundmandate“ oder „garantierte Mindestsitze“ erhalten, so dass sie im Vergleich zu ihrem Plenaranteil deutlich überrepräsentiert sind. Die hieraus resultierenden Verzerrungen der spiegelbildlichen Proportionalität sind nur in besonders gelagerten Fällen bzw. in engen Grenzen zulässig (vgl. BVerfG, Urteil vom 22. September 2015 – 2 BvE 1/11 –, BVerfGE 140, 115 [154], Rn. 100; Urteil vom 28. Februar 2012 – 2 BvE 8/11 –, BVerfGE 130, 318 [355], Rn. 130).

So kann ein Vorausmandat der *größten* Fraktion zulässig sein, wenn nur hierdurch dem in Art. 42 Abs. 2 Satz 1 GG verankerten Mehrheitsprinzip Rechnung getragen werden kann, also dem Grundsatz, dass sich die die Regierung tragende parlamentarische Mehrheit bei Sachentscheidungen auch in verkleinerten Abbildungen des Parlaments durchsetzen können muss (vgl. dahingehend BVerfG, Urteil vom 8. Dezember 2004 – 2 BvE 3/02 –, BVerfGE 112, 118 [140; 147]; ferner [jeweils obiter dictum] BVerfG, Urteil vom 28. Februar 2012 – 2 BvE 8/11 –, BVerfGE 130, 318 [355]; Urteil vom 22. September 2015 – 2 BvE 1/11 –, BVerfGE 140, 115 [154], Rn. 100; BayVerfGH, Entscheidung vom 26. November 2009 – Vf. 32-Iva-09 –, juris Rn. 57 f.; vgl. auch zur Zulässigkeit eines Vorausmandats zur Vermeidung eines „Patts“ zwischen Regierungs- und Oppositionsfraktionen OVG Nds., Urteil vom 27. Juni 2008 – 10 LC 194/07 –, NVwZ-RR 2009, 298; Kämmerer, NJW 2003, 1166 [1168]; für die Zulässigkeit von Vorabmandaten zugunsten der Mehrheit in Bezug auf eine Grundmandatsregelung im damaligen Kommunalwahlrecht Thüringens zur Absicherung der Mehrheit zugunsten des Wahlvorschlags, auf den die absolute Mehrheit der Stimmen entfällt, bereits BVerfG, Kammerbeschluss vom 8. September 1994 – 2 BvR 1484/94 –, NVwZ-RR 1995, 213 [214]).

Auch die Einräumung eines garantierten Mindestsitzes (sog. Grundmandat) in den Fachausschüssen zugunsten *kleiner* Fraktionen kann verfassungsrechtlich gerechtfertigt sein.

Ein derartiger Korrekturfaktor zugunsten kleiner Fraktionen ist nicht nur in der von der Antragstellerin angegriffenen Regelung in § 72 Abs. 2, 2. Halbs. GOLT für Fachausschüsse des Landtags bestimmt, sondern die Verfassung für Rheinland-Pfalz

ordnet ein Grundmandat speziell für Untersuchungsausschüsse auch ausdrücklich an: Nach Art. 91 Abs. 1 Satz 2 LV bestimmt der Landtag die Zahl der Mitglieder der Untersuchungsausschüsse, jedoch muss jede Fraktion vertreten sein. In dieser Regelung wird ein Grundmandat verfassungsgesetzlich festgeschrieben (vgl. Glau- ben, in: Brocker/Droege/Jutzi [Hrsg.], Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2014, Art. 91 Rn. 17). In den Geschäftsordnungen des Landtags Rheinland-Pfalz ist eine entspre- chende Grundmandatsklausel für die Fachausschüsse seit dem Beginn der 11. Wahlperiode, also seit 1987, enthalten (vgl. Schäfer, Datenhandbuch zur Geschichte des Landtags Rheinland-Pfalz 1947-2003, 2005, S. 295). Auch in zahl- reichen Geschäftsordnungen anderer Landtage sind entsprechende oder ähnliche Grundmandate kleiner Fraktionen geregelt, so etwa in § 25 Abs. 2 Satz 2 der Geschäftsordnung für den Bayerischen Landtag, in § 10 Abs. 1 der Geschäftsord- nung des Landtages Brandenburg (übereinstimmend mit Art. 70 Abs. 2 Satz 2 der Verfassung des Landes Brandenburg), ferner in § 10 Abs. 3 Satz 2 der Geschäfts- ordnung des Hessischen Landtags und in § 13 Abs. 3 der Geschäftsordnung des Schleswig-Holsteinischen Landtages.

Kleine Fraktionen, auf die bei vertretbarer bzw. normaler Ausschussgröße unter Anwendung eines anerkannten Proportionalverfahrens kein Ausschusssitz entfällt, haben nach der ständigen Rechtsprechung zwar keinen verfassungsrechtlich zwin- genden Anspruch auf einen Ausschusssitz (vgl. in Bezug auf Stadtratsfraktionen VerfGH RP, Beschluss vom 23. Mai 2014 – VGH B 22/13 –, NVwZ-RR 2014, 668 [669]; in Bezug auf Fraktionen des Deutschen Bundestages BVerfG, Urteil vom 16. Juli 1991 – 2 BvE 1/91 –, BVerfGE 84, 304 [332 f.], Rn. 101 und Rn. 131; s. ferner BVerfG, Urteil vom 14. Januar 1986 – 2 BvE 14/83 –, BVerfGE 70, 324 [364]). Umgekehrt ist es dem Parlament aber nicht verwehrt, kleinen Fraktionen ein Grundmandat im Wege des „einfachen“ Geschäftsordnungsrechtes einzuräumen. Die durch ein solches Grundmandat entstehende Verzerrung des spiegelbildlichen proportionalen Stärkeverhältnisses der Fraktionen kann gerechtfertigt sein, weil das Grundmandat der Verwirklichung des aus dem Repräsentationsgrundsatz in Art. 79 Abs. 2 Satz 2 LV abgeleiteten und in Art. 91 Abs. 1 Satz 2 LV zum Ausdruck kommenden Grundsatzes der Beteiligung aller Fraktionen an der Ausschussarbeit dient.

Die Beteiligung aller Fraktionen einschließlich der kleinen Fraktionen mit wenigstens einem Mitglied dient der Verwirklichung des Repräsentationsgrundsatzes. Unter den Bedingungen der arbeitsteiligen Organisation des Parlaments findet nämlich, wie ausgeführt (oben C.I.1.), ein wesentlicher Teil der parlamentarischen Arbeit in den Ausschüssen statt, so dass sich der Grundsatz der Repräsentation auf die parlamentarischen Ausschüsse erstreckt (vgl. BVerfG, Beschluss vom 10. Mai 1977 – 2 BvR 705/75 –, BVerfGE 44, 308 [319]; Urteil vom 14. Januar 1986 – 2 BvE 14/83 –, BVerfGE 70, 324 [363]).

Repräsentation bedeutet, dass das durch periodische Wahlen legitimierte Parlament der Abgeordneten aus eigenem Recht für das Volk und in staatsrechtlicher „Vertretung“ des ganzen Volkes handelt (vgl. näher mit unterschiedlichen Nuancierungen Böckenförde, in: Isensee/Kirchhof [Hrsg.], Handbuch des Staatsrechts, Bd. III, 3. Aufl. 2005, § 34; Hofmann/Dreier, in: Schneider/Zeh [Hrsg.], Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, 1989, § 5; H. H. Klein, in: Maunz/Dürig, GG, 60. Lfg. Okt. 2010, Art. 38 Rn. 41; Magiera, in: Sachs [Hrsg.], GG, 7. Aufl. 2014, Art. 38 Rn. 6 u. 8; Morlok, in: ders./Schliesky/Wiefelspütz [Hrsg.], Parlamentsrecht, 2016, § 3 Rn. 3).

Der Grundsatz der Repräsentation der Fraktionen in den Ausschüssen ist indessen kein Selbstzweck, sondern er bezweckt die Einbeziehung von Minderheiten in den parlamentarischen Willensbildungsprozess, bei der es darum geht, „die Mehrheit zu kontrollieren, ihr und dem Wahlvolk Alternativen zu präsentieren, den politischen Entscheidungsprozess möglichst vielfältig zu gestalten, die Minderheitspositionen in den Entscheidungsprozess einzubringen, um dessen Qualität zumindest im Sinne erhöhter Chancen der Akzeptanz durch die Minderheit zu verbessern“ (Hofmann/Dreier, in: Schneider/Zeh [Hrsg.], Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, 1989, § 5 Rn. 67). Ist folglich eine im Landtag vertretene Fraktion in den Fachausschüssen nicht vertreten, führt die Nichtbeteiligung dieser Fraktion zu ihrem Ausschluss aus dem Beratungs-, Willensbildungs- und Entscheidungsprozess, also zur Nichtberücksichtigung eines „konstitutiven Teils“ des Landtags „und damit zur Verzerrung der Repräsentation der Aktivbürgerschaft“ (Dreier, JZ 1990, 319 [319; 321]).

Diese eigenständige Bedeutung der Fraktionen für die parlamentarische Demokratie, deren Funktion über eine bloße Bündelung der Abgeordnetenrechte hinausgeht, wird in der Verfassung für Rheinland-Pfalz durch Art. 85a und Art. 85b LV und insbesondere durch die Einräumung eines verfassungsunmittelbaren Anspruchs auf ein Grundmandat jeder Fraktion in Untersuchungsausschüssen betont (Art. 91 Abs. 1 Satz 2 LV). In diesen Bestimmungen wird deutlich, dass die Landesverfassung von dem Grundsatz der Gleichbehandlung der Fraktionen ausgeht (vgl. entsprechend für das Grundgesetz auch BVerfG, Beschluss vom 17. Juli 1995 – 2 BvH 1/95 –, BVerfGE 93, 195 [204]; Urteil vom 18. März 2014 – 2 BvE 6/12 u.a. –, BVerfGE 135, 317 [396], Rn. 153).

Darüber hinaus kommt für Rheinland-Pfalz in der verfassungsunmittelbaren Grundmandatsklausel des Art. 91 Abs. 1 Satz 2 LV – die seit Inkrafttreten der Landesverfassung unverändert geblieben ist (vgl. bereits Süsterhenn/Schäfer, Kommentar der Verfassung für Rheinland-Pfalz, 1950, Art. 91 Anm. 1) – zum Ausdruck, dass die Landesverfassung den Grundsatz der Gleichbehandlung der Fraktionen durchaus als proporzunabhängigen Gleichbehandlungsgrundsatz kennt, der an das Bestehen der Fraktion als solcher anknüpft. Hiermit zeigt die Verfassung an dieser Stelle exemplarisch, dass die Gleichbehandlung der Fraktionen als formale, an dem Bestehen der jeweiligen Fraktion anknüpfende Gleichbehandlung ausgestaltet und dieser Gleichbehandlung durch die Einräumung von Grundmandaten zugleich den Vorrang vor einer im Sinne proportionaler Repräsentation verstandenen Spiegelbildlichkeit gegeben werden darf.

Dem Grundsatz der Mitwirkung aller Fraktionen an den Ausschüssen korrespondiert dabei ein entsprechender Mitwirkungsanspruch der Fraktionen (vgl. auch entspr. für den Gleichbehandlungsgrundsatz des Grundgesetzes bereits BVerfG, Urteil vom 14. Januar 1986 – 2 BvE 14/83 –, BVerfGE 70, 324 [350 f.; 362 f.]; Beschluss vom 17. Juli 1995 – 2 BvH 1/95 –, BVerfGE 93, 195 [204]). Dies gilt nicht nur für Oppositionsfraktionen, sondern in gleicher Weise für kleine Fraktionen, die der Regierungskoalition angehören. Deren Repräsentation ist nicht schon dadurch gewährleistet, dass eine oder mehrere größere Fraktionen, die ebenfalls der Regierungsmehrheit angehören, in den Ausschüssen vertreten sind. Denn auch die parlamentarische Mehrheit stellt „nicht notwendig eine homogene Einheit“ dar, sondern kann in eine Mehrzahl oder sogar in eine Vielzahl von politisch unterschiedlichen Gruppierungen

aufgespalten sein (vgl. BVerfG, Urteil vom 3. Mai 2016 – 2 BvE 4/14 –, BVerfGE 142, 25 [59], Rn. 93, s. auch bereits BVerfG, Urteil vom 14. Januar 1986 – 2 BvE 14/83 –, BVerfGE 70, 324 [363 f.], Rn. 148).

Nach alledem darf das Parlament die anerkannten Zählverfahren um eine Grundmandatsregelung zugunsten kleiner Fraktionen ergänzen. Hierfür genügt allerdings kein einfacher Beschluss, sondern das Grundmandat muss – da es bei kleineren Gremien wegen der aus ihm folgenden, ggf. überproportionalen Vertretung anspruchsberechtigter kleiner Fraktionen in Widerspruch zu einer im Sinne proportionaler Repräsentation verstandenen Spiegelbildlichkeit geraten kann und mit dieser durch den Landtag selbst zum Ausgleich gebracht werden muss – ausdrücklich in der Geschäftsordnung verankert sein (vgl. insoweit entspr. BVerfG, Urteil vom 8. Dezember 2004 – 2 BvE 3/02 –, BVerfGE 112, 118 [145 und 147 f.], Rn. 67 und Rn. 86).

Für den Ausgleich zwischen dem Proportionalitätsgrundsatz und dem Grundsatz der Beteiligung aller Fraktionen an den Ausschüssen bestehen – abgesehen von dem Erfordernis einer ausdrücklichen Normierung in der Geschäftsordnung – keine weiteren Anforderungen. Insbesondere muss das Grundmandat nicht „alternativlos“ die einzige Gestaltungsmöglichkeit zur Gewährleistung der Beteiligung aller Fraktionen an den Ausschüssen – also gewissermaßen „ultima ratio“ im Verhältnis zu anderen Maßnahmen (z.B. zur Vergrößerung des Gremiums oder zur Anwendung eines anderen anerkannten Berechnungsverfahrens) – sein. Der im Sinne strenger Proportionalität verstandene Spiegelbildlichkeitsgrundsatz ist nämlich – wie oben ausgeführt (C.I.2.a)bb)) – kein Optimierungsgebot. Ein Parlament darf daher entscheiden, ob es die Beteiligung aller Fraktionen durch Vergrößerung der Zahl der Ausschusssitze, die Wahl des Berechnungsverfahrens oder die Einräumung eines Grundmandats gewährleistet, solange es dies ggf. in seiner Geschäftsordnung transparent niederlegt (vgl. auch zur diesbezüglichen Wahlfreiheit des Bayerischen Landtags BayVerfGH, Entscheidung vom 14. Dezember 1988 – Vf. 118-IV/87 –, NJW 1989, 1918 [1919]; Birk, NJW 1988, 2521 [2525]).

b) Verfassungsrechtliche Anforderungen an die Regelung des parlamentarischen Ausschusswesens, die über den Spiegelbildlichkeitsgrundsatz hinausgehen, können sich auch unmittelbar aus dem ebenfalls in Art. 79 Abs. 2 Satz 2 LV verankerten

Mitwirkungsrecht der Abgeordneten und Fraktionen ergeben. Dies betrifft namentlich die verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Rechtfertigung der Ausschussgröße.

Nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts enthält der Grundsatz der Spiegelbildlichkeit für sich genommen keine Aussage über die zulässige Größe eines Ausschusses oder eines anderen Untergremiums (vgl. BVerfG, Urteil vom 14. Januar 1986 – 2 BvE 14/83 –, BVerfGE 70, 324 [363]; Urteil vom 28. Februar 2012 – 2 BvE 8/11 –, BVerfGE 130, 318 [354], Rn. 128; Urteil vom 22. September 2015 – 2 BvE 1/11 –, BVerfGE 140, 115 [152 f.], Rn. 97).

Anforderungen an die besondere Rechtfertigung der Größe parlamentarischer Gremien und Ausschüsse können sich aber unmittelbar aus dem in Art. 79 Abs. 2 Satz 2 LV verankerten Mitwirkungsrecht der Abgeordneten und Fraktionen ergeben (vgl. BVerfG, Urteil vom 28. Februar 2012 – 2 BvE 8/11 –, BVerfGE 130, 318 [354]; Urteil vom 22. September 2015 – 2 BvE 1/11 –, BVerfGE 140, 115 [152 f.], Rn. 97).

So genügt nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts die allgemeine „Funktionsfähigkeit des Parlaments“ dann nicht als Rechtfertigungsgrund für die Einrichtung eines relativ kleinen Ausschusses, wenn an diesen die Befugnis zur selbständigen Wahrnehmung seiner Zuständigkeiten anstelle des Parlaments delegiert wurde (plenareretzendes Gremium bzw. plenareretzender Ausschuss). In diesem Falle kann – falls eine spezielle Rechtfertigung durch besondere Gründe nicht möglich ist – die geringe Größe des Gremiums trotz formaler Wahrung des Spiegelbildlichkeitsgrundsatzes und obwohl alle Fraktionen darin vertreten sind, eine Verletzung unmittelbar des Mitwirkungsrechtes der Abgeordneten (Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG bzw. entsprechend Art. 79 Abs. 2 Satz 2 LV) begründen (vgl. entspr. zur Einrichtung des „EFSS-Sondergremiums“, d.h. des sogenannten „Neunergremiums“ für eilige oder vertrauliche Entscheidungen zur Euro-Rettung BVerfG, Urteil vom 28. Februar 2012 – 2 BvE 8/11 –, BVerfGE 130, 318 [354], Urteil vom 22. September 2015 – 2 BvE 1/11 –, BVerfGE 140, 115 [152 f.], Rn. 97; Urteil vom 7. November 2017 – 2 BvE 2/11 –, NVwZ 2018, 51 [54], Rn. 204 f.; vgl. auch im Anschluss daran entspr. für Ratsausschüsse VerfGH RP, Beschluss vom 23. Mai 2014 – VGH B 22/13 –, NVwZ-RR 2014, 668 [670]).



Des Weiteren bedarf es einer besonderen Rechtfertigung, wenn ein Ausschuss so klein ist, dass selbst „ansehnlich große“ Fraktionen oder eine Vielzahl von ggf. kleineren Fraktionen darin nicht mehr vertreten sind (vgl. OVG RP, Beschluss vom 15. Mai 2013 – 10 A 10229/13.OVG –, juris Rn. 3; SächsOVG, Urteil vom 19. April 2011 – 4 C 32/08 –, juris Rn. 94 f.; BayVGH, Beschluss vom 12. September 2006 – 4 ZB 06.535 –, juris Rn. 9; OVG Schleswig-Holstein, Urteil vom 15. März 2006 – 2 LB 48/05 –, juris Rn. 52; OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 23. März 2006 – OVG 7 N 111.05 –, juris Rn. 9).

Im vorliegenden Fall steht allerdings weder die Delegation plenareretzender Funktionen an die Ausschüsse noch ein Ausschluss einer Fraktion in Rede (vgl. auch C.II.1.b)).

c) Soweit die Antragstellerin darüber hinaus eine Verletzung des Grundsatzes effektiver Opposition aus Art. 85b Abs. 2 Satz 1 LV geltend macht, ergeben sich aus dieser Bestimmung keine verfassungsrechtlichen Maßstäbe für die Regelung der Besetzung und Größe von Fachausschüssen, die über die aufgezeigten Anforderungen von Art. 79 Abs. 2 Satz 2 LV hinausgingen.

Art. 85b Abs. 2 Satz 1 LV garantiert den Fraktionen, welche die Landesregierung nicht stützen, ein Recht auf „ihrer Stellung entsprechende Wirkungsmöglichkeiten“ in Parlament und Öffentlichkeit. Die Vorschrift bringt damit den allgemeinen verfassungsrechtlichen Grundsatz effektiver Opposition zum Ausdruck (vgl. zu diesem BVerfG, Urteil vom 3. Mai 2016 – 2 BvE 4/14 –, BVerfGE 142, 25 [57], Rn. 90).

Eine über die in der Verfassung normierten Rechte der Minderheit hinausgehende Verpflichtung des Parlaments, in oder mit der Geschäftsordnung zusätzliche Minderheitenrechte zu schaffen oder sonst die Belange der Minderheit zu fördern, folgt daraus aber nicht (vgl. entspr. BVerfG, Urteil vom 3. Mai 2016 – 2 BvE 4/14 –, BVerfGE 142, 25 ff.). In diesem Sinne ist der Anspruch der Oppositionsfraktionen auf spiegelbildliche Besetzung der Ausschüsse – also auf Besetzung der Ausschüsse abweichend vom Mehrheitsprinzip – ein verfassungsrechtlich gebotenes Recht der Minderheit (vgl. BVerfG, Urteil vom 8. Dezember 2004 – 2 BvE 3/02 –, BVerfGE 112, 118 [136], Rn. 56: §§ 12, 57 GOBT als von der Verfassung geforderte

Abweichung vom Mehrheitsprinzip). Rechte oder Ansprüche, die im Hinblick auf die Besetzung der Fachausschüsse über dasjenige hinausgehen, was sich bereits aus den oben dargelegten Maßstäben des Spiegelbildlichkeitsgrundsatzes und des Mitwirkungsrechts der Abgeordneten aus Art. 79 Abs. 2 Satz 2 LV ergibt, werden durch die im Wesentlichen klarstellende Bestimmung des Art. 85b Abs. 2 Satz 1 LV also nicht begründet (vgl. auch zur im Wesentlichen klarstellenden Funktion dieser erst durch Gesetz vom 8. März 2000 [GVBl. S. 65] eingefügten Bestimmung die Begründung in LT-Drucks. 13/5066, S. 13; ferner VerfGH RP, Urteil vom 19. August 2002 – VGH O 3/02 –, AS 29, 362 [374]).

Das Parlament ist folglich nach Art. 85b Abs. 2 Satz 1 LV nicht verpflichtet, einer Oppositionsfraktion Vorteile – d.h. Ausschusssitze – zu gewähren, die über das hinausgehen, was bereits der Spiegelbildlichkeitsgrundsatz und das Mitwirkungsrecht der Fraktionen aus Art. 79 Abs. 2 Satz 2 LV verlangen.

d) Weitergehende verfassungsrechtliche Grenzen für die Regelung der Größe und Besetzung der Fachausschüsse folgen allerdings aus dem rechtsstaatlichen Verbot der missbräuchlichen Handhabung der Organisationsautonomie.

Der politische Gestaltungsspielraum des Landtags bei Erlass der Geschäftsordnung stößt auf eine äußere Grenze in Gestalt des sogenannten Missbrauchsverbots (vgl. entspr. BVerfG, Urteil vom 14. Juli 1959 – 2 BvE 2/58 –, BVerfGE 10, 4 [13 ff.], Rn. 43 u. Rn. 52 [Redezeitbegrenzung]; Beschluss vom 17. September 1997 – 2 BvE 4/95 –, BVerfGE 96, 264 [283], Rn. 81 [Wechsel des Zählverfahrens während laufender Wahlperiode]; Beschluss vom 14. Juni 2017 – 2 BvQ 29/17 –, juris Rn. 38 [Zeitpunkt der Beschlussfassung über Gesetzentwürfe – „Ehe für alle“]; s. auch zur Willkürgrenze bei staatsorganisatorischem Entscheidungsermessen VerfGH RP, Urteil vom 29. November 1983 – VGH 6/83 u.a. –, AS 18, 365 [367 f.] [Änderung eines bereits festgelegten Termins für die Landtagswahl]).

aa) Ein Missbrauch einer Rechtsposition liegt insbesondere dann vor, wenn ihr Gebrauch von dem von der Rechtsordnung gebilligten Gebrauch abweicht und durch die Illegitimität des Zwecks, der Zweck-Mittel-Verbindung oder der Wirkung gekennzeichnet ist (vgl. ähnlich bereits VerfGH RP, Urteil vom 29. November 1983 – VGH 6/83 u.a. –, AS 18, 365 [368]: „ohne Grund oder aufgrund von Erwägungen

[...], die die Verfassung oder das Gesetz missbilligt“; s. auch entspr. Pieroth, in: Jarass/Pieroth, GG, 14. Aufl. 2016, Art. 74 Rn. 40; Wittreck, in: Dreier [Hrsg.], GG, Bd. II, 3. Aufl. 2015, Art. 74 Rn. 73).

Eine missbräuchliche Handhabung der Organisationsautonomie des Parlaments bei der Festlegung der Größe und Besetzung der Fachausschüsse ist danach vor allem dann anzunehmen, wenn die Regelung unzulässigen – d.h. der verfassungsrechtlichen Wertordnung widersprechenden – Zwecken dient, also willkürlich ist, oder wenn im Ergebnis in der Zusammenschau eine völlige Entleerung des Teilhabe- und Mitwirkungsrechtes einer Fraktion festzustellen ist (vgl. auch entspr. BVerfG, Beschluss vom 14. Juni 2017 – 2 BvQ 29/17 –, juris Rn. 39, wo einzelfallbezogen eine „willkürliche Verschleppung der Beschlussfassung“ [= Willkür] und eine „Entleerung des Gesetzesinitiativrechts der Antragstellerin“ [= Wirkung] geprüft und jeweils verneint werden; ähnlich – allerdings ebenfalls ohne Maßstabbildung – BVerfG, Beschluss vom 17. September 1997 – 2 BvE 4/95 –, BVerfGE 96, 264 [283], Rn. 81; s. ferner zum Willkürmaßstab VerfGH RP, Beschluss vom 30. Oktober 2015 – VGH B 14/15 –, AS 44, 156 [166 f. und 175 f.]; Urteil vom 29. November 1983 – VGH 6/83 u.a. –, AS 18, 365 [368 f.]; zur Problematik der Maßstabbildung Pilniok, JZ 2017, 890 [893]).

bb) Für die Feststellung, welchen Zwecken eine Regelung dient, ist nicht der „innere“ Willensbildungsprozess des Parlaments maßgeblich, sondern die Frage, ob die Regelung objektiv sachlich gerechtfertigt ist: Nach der ständigen verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung führt nicht die subjektive Willkür des Normgebers zur Feststellung der Verfassungswidrigkeit einer Norm, sondern allein deren objektive Fehlerhaftigkeit (vgl. entspr. BVerfG, Beschluss vom 7. Mai 1953 – 1 BvL 104/52 –, BVerfGE 2, 266 [280 f.]; Beschluss vom 26. April 1978 – 1 BvL 29/76 –, BVerfGE 48, 227 [237]; Beschluss vom 20. März 1979 – 1 BvR 111/74 –, BVerfGE 51, 1 [26 f.]; Beschluss vom 5. Mai 1987 – 1 BvR 724/81 –, BVerfGE 75, 246 [268], Rn. 59; Kammerbeschluss vom 31. August 2005 – 1 BvR 700/05 –, NJW 2005, 3132 [3133]).

Dies gilt nicht nur für Gesetze, sondern auch für Normen des Innenrechts, wie hier die Geschäftsordnung eines Landesparlaments (vgl. BayVerfGH, Entscheidungen vom 14. Dezember 1988 – Vf. 118-IV/87 –, NJW 1989, 1918 [1920] und vom

26. November 2009 – Vf. 32-IVa-09 –, juris Rn. 48). Auch für diese gilt, dass die subjektiven Motive der beteiligten einzelnen Abgeordneten keineswegs mit dem Willen des Normgebers gleichgesetzt werden können. Denn wer „den“ Normgeber am Ende langwieriger Willensbildungsprozesse nach den Zwecken befragt, „wird unterschiedliche Antworten erhalten, je nachdem, wen man fragt“ (Lepsius, in: ders./Jestaedt, Verhältnismäßigkeit, 2015, S. 1 [37]). Die Bestimmung des Zwecks einer Regelung lässt sich deshalb nicht an die Aussagen der Beteiligten im Gesetzgebungsverfahren delegieren, sondern sie ist „eine Frage der Norminterpretation, also eine genuin juristische Frage“ (vgl. Lepsius, a.a.O.).

Demgemäß ist auch nach der Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte zur Kontrolle kommunaler Regelungen jenseits der Vorschriften, die ausdrücklich die Berücksichtigung subjektiver Motive der Beteiligten gebieten – wie etwa den Bestimmungen über den Ausschluss befangener Ratsmitglieder – „für eine Motivforschung kein Raum“ (so wörtlich BVerwG, Beschluss vom 11. Juli 2011 – 8 BN 1/11 –, juris Rn. 9 f.; vgl. auch bereits BVerwG, Beschluss vom 5. April 1988 – 7 B 47/88 –, NVwZ-RR 1988, 41 [42]; OVG Nds., Urteil vom 19. April 2011 – 4 C 32/08 –, juris Rn. 89 ff., Rn. 101; SächsOVG, Urteil vom 5. April 2011 – 4 C 5/09 –, juris Rn. 37 f.).

cc) Ist es demnach Aufgabe des Verfassungsgerichtshofs, im Rahmen der Willkürkontrolle die objektiven Zwecke einer Regelung zu erkennen, so ist hierbei zu beachten, dass im Einzelfall auch die äußeren Umstände einer Regelung die Sachwidrigkeit ihrer Zwecke indizieren können.

(1) So hat das Bundesverfassungsgericht in einem Beschluss vom 17. September 1997 die Angabe eines speziellen sachlichen Grundes verlangt, wenn innerhalb einer Wahlperiode wechselnde Zählverfahren für die Besetzung unterschiedlicher Gremien eingesetzt werden (vgl. BVerfG, Beschluss vom 17. September 1997 – 2 BvE 4/95 –, BVerfGE 96, 264 [283]). Seit diesem Beschluss verwendet das Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung – jedoch ohne dass dies nochmals entscheidungserheblich geworden wäre – die Formulierung: „Auch ein Wechsel zu einem anderen Zählverfahren kann gerechtfertigt sein, wenn hierfür sachliche Gründe bestehen“ (vgl. BVerfG, Urteil vom 28. Februar 2012

– 2 BvE 8/11 –, BVerfGE 130, 318 [355], Rn. 129; Urteil vom 22. September 2015 – 2 BvE 1/11 –, BVerfGE 140, 115 [152], Rn. 96).

(2) Im Unterschied dazu ist es nach dem Grundsatz der parlamentarischen Diskontinuität kein Anzeichen für Willkür und bedarf folglich keiner besonderen Begründung, wenn ein neu gewähltes Parlament bei Erlass seiner Geschäftsordnung von Regelungen der vorangehenden Wahlperiode – die mit dem Ende der jeweiligen Wahlperiode automatisch außer Kraft getreten sind (vgl. Art. 83 Abs. 1 Satz 2 LV) – abweicht.

Eine Begründungs- und Rechtfertigungslast eines neu gewählten Parlaments bei Abweichungen von der Geschäftsordnung seiner Vorgänger würde dazu führen, dass das Parlament im Zweifel stets – falls kein besonderer Grund für eine Abweichung ersichtlich ist – die Regelung der vorangehenden Wahlperiode übernehmen müsste.

Eine solche Bindung des Parlaments verbietet der in Art. 83 Abs. 1 Satz 2 LV verankerte Grundsatz der parlamentarischen Diskontinuität (vgl. dazu Glauben, in: Brocker/Droege/Jutzi [Hrsg.], Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2014, Art. 83 Rn. 8). Dieser bezweckt den Schutz des neu gebildeten und in der veränderten Zusammensetzung des Parlaments zum Ausdruck gekommenen Volkswillens: Die Arbeit des neu gewählten Parlaments soll nicht durch Entscheidungen seiner Vorgänger belastet sein (vgl. Morlok, in: Dreier [Hrsg.], GG, Bd. II, 3. Aufl. 2015, Art. 39 Rn. 22 m.w.N.). Aus diesem Grunde gilt die Geschäftsordnung eines Parlaments – anders als Gesetze – jeweils nur für die Dauer der Wahlperiode des Parlaments, das sie beschlossen hat (vgl. bereits BVerfG, Urteil vom 6. März 1952 – 2 BvE 1/51 –, BVerfGE 1, 144 [148]; vgl. auch zur Beschränkung der Geschäftsordnung auf die jeweilige Legislaturperiode die Nachweise aus der älteren Literatur bei Kißler, JöR n.F. Bd. 26 [1977], 39 [46] m. Fn. 40; K. F. Arndt, Parlamentarische Geschäftsordnungsautonomie und autonomes Parlamentsrecht, 1966, S. 128). Mit dem Ende einer Wahlperiode – d.h. mit der Konstituierung eines neu gewählten Parlaments (vgl. Art. 83 Abs. 1 Satz 2 LV) – tritt daher eine Geschäftsordnung automatisch außer Kraft. Zugleich ist die Tätigkeit der in der vorangehenden Wahlperiode eingerichteten Ausschüsse beendet (vgl. § 132 Abs. 2 GOLT).

Es bedarf deshalb keiner besonderen Begründung und Rechtfertigung, wenn ein Parlament sich für oder gegen ein Besetzungsverfahren und/oder eine Ausschussgröße entscheidet, die von der (praktizierten oder normierten) Regelung früherer Wahlperioden abweicht. Die erstmalige Entscheidung eines Parlaments am Beginn einer neuen Wahlperiode über das Ausschusswesen – insbesondere über die Größe der Ausschüsse und über das anzuwendende anerkannte Zählverfahren – ist kein „Wechsel“ im Sinne der oben (C.I.2.d)cc)(1)) dargestellten Rechtsprechung, sondern eine originäre (Erst-)Entscheidung, die regelmäßig keiner besonderen Begründung bedarf. Ein neu gewähltes Parlament ist grundsätzlich frei, sich nach pflichtgemäßem politischem Ermessen für oder gegen die eine oder andere in Betracht kommende Regelungsvariante zu entscheiden. Eine Abweichung von früheren Regelungen begründet für sich genommen keine Sachwidrigkeit der Regelung.

dd) Es ist auch nicht sachwidrig, wenn ein Parlament bei Erlass seiner Geschäftsordnung – die durch einfache Mehrheitsentscheidung (Art. 85 Abs. 1 i.V.m. Art. 88 Abs. 2 LV) zu beschließen ist – aus mehreren verfassungsrechtlich zulässigen Möglichkeiten der Regelung des Ausschusswesens die Regelungsvariante auswählt, die bei objektiver Betrachtung der Verwirklichung des Mehrheitsprinzips dient.

Dies betrifft nicht nur Konstellationen, in denen die Kombination eines bestimmten Besetzungsverfahrens mit einer bestimmten Ausschussgröße ein „Patt“ zwischen Regierungs- und Oppositionsfraktionen vermeidet (vgl. BVerfG, Urteil vom 8. Dezember 2004 – 2 BvE 3/02 –, BVerfGE 112, 118 [140; 147]; Urteil vom 28. Februar 2012 – 2 BvE 8/11 –, BVerfGE 130, 318 [355]; Urteil vom 22. September 2015 – 2 BvE 1/11 –, BVerfGE 140, 115 [154], Rn. 100, s. auch bereits oben C.I.2.a)cc)(2)), sondern auch Fälle, in denen sich die getroffene Regelung für die Mehrheit rechnerisch vorteilhaft auswirkt, während andere, ebenfalls in Betracht kommende Regelungsvarianten sich rechnerisch zum Vorteil der Minderheit (und zum Nachteil der Mehrheit) auswirken würden.

Es ist angesichts dessen, dass das Mehrheitsprinzip ein zentrales parlamentarisches Funktionsprinzip darstellt und der Parlamentsbetrieb letztlich auf Mehrheits-

entscheidungen zuläuft (vgl. Morlok, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz [Hrsg.], Parlamentsrecht, 2016, § 3 Rn. 58 und Schliesky, ebd., § 5 Rn. 9) ein anzuerkennender sachlicher Grund für die Auswahl unter mehreren Regelungsalternativen bei Erlass der Geschäftsordnung, wenn ein Parlament sich für eine Regelungsvariante entscheidet, die sich rechnerisch zugunsten der Mehrheit auswirkt. Dies folgt bereits aus Art. 85 Abs. 1 LV i.V.m. Art. 88 Abs. 2 LV, wonach sich der Landtag seine Geschäftsordnung mit (einfacher) Mehrheitsentscheidung gibt. Das in Art. 88 Abs. 2 LV verankerte Mehrheitsprinzip gilt als Grundregel parlamentarischen Entscheidens (vgl. Perne, in: Brocker/Droege/Jutzi [Hrsg.], Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2014, Art. 88 Rn. 6) auch für Entscheidungen über die Gestaltung des Ausschusswesens.

Danach liegt es in der Natur des parlamentarischen Spielraums bei Erlass der Geschäftsordnung, dass aus mehreren verfassungsrechtlich zulässigen Regelungen diejenige ausgewählt werden darf, die sich zum Vorteil der Mehrheit und damit zugleich zum Nachteil der Minderheit auswirkt. Zu dieser Art (vermeintlichem) „Eigennutz“ ist die Parlamentsmehrheit durch das Wählervotum der demokratischen Wahl zwar nicht verpflichtet, aber jedenfalls berechtigt – der Eigennutz der Mehrheit ist in diesem Sinne kein egoistischer, sondern ein im demokratischen Sinne gemeinwohlorientierter Nutzen (vgl. zum Verhältnis von Recht und Macht Grimm, JuS 1969, 501 ff.). In diesem Sinne schließt der Spielraum der Gestaltung durch das Parlament auch politische Erwägungen ein, von seiten der Parlamentsmehrheit ebenso wie von seiten der Opposition (vgl. Badura, in: Isensee/Kirchhof [Hrsg.], Handbuch des Staatsrechts, Bd. VII, 1992, § 163 Rn. 12). Eine Verpflichtung der Mehrheit, den Interessen der Minderheit den Vorrang einzuräumen, besteht dabei nur dort, wo die Verfassung dies gebietet (vgl. BVerfG, Urteil vom 3. Mai 2016 – 2 BvE 4/14 –, BVerfGE 142, 25 ff.; s. bereits oben C.I.2.c)).

Solange und soweit die verfassungsrechtlich verbürgten Rechte der Minderheit gewahrt sind, entspricht es nach alledem der – von der Landesverfassung vorausgesetzten und anerkannten – Funktionsweise und der immanenten Rationalität der parlamentarischen Demokratie, dass die Landtagsmehrheit aus mehreren verfassungsrechtlich zulässigen innerparlamentarischen Gestaltungsmöglichkeiten diejenige auswählt, die sich zu ihren Gunsten auswirkt.

## II.

Gemessen an den vorstehenden Maßstäben hat der Landtag mit der Regelung der Größe und Besetzung der Fachausschüsse in § 72 Abs. 1 und Abs. 2 GOLT die verfassungsrechtlichen Grenzen seiner Organisationsautonomie nicht überschritten. Die Regelung führt – auch bei der gebotenen Gesamtbetrachtung des Zusammenspiels von Ausschussgröße und -besetzung – zu einer Ausschussszusammensetzung, die mit dem aus der Freiheit und Gleichheit der Abgeordneten hergeleiteten Grundsatz der Spiegelbildlichkeit und den Mitwirkungsrechten der Fraktionen und Abgeordneten (Art. 79 Abs. 2 LV) zu vereinbaren ist (1.). Auch eine missbräuchliche Handhabung der Organisationsautonomie kann nicht festgestellt werden (2.).

1. Die Verteilung der Ausschusssitze auf die Fraktionen nach dem d'Hondt'schen Höchstzahlverfahren unter Einschluss der Grundmandatsklausel und die Festlegung der Ausschussgröße auf 12 Mitglieder führen zu einer Zusammensetzung der Fachausschüsse, die den aus der Freiheit und Gleichheit des Abgeordnetenmandats (Art. 79 Abs. 2 Satz 2 LV) abgeleiteten Anforderungen des Spiegelbildlichkeitsgrundsatzes genügt und die Mitwirkungsrechte der Abgeordneten und der (Oppositions-)Fraktionen wahrt. Dies gilt sowohl bei isolierter Betrachtung des Zählverfahrens (a) und der Ausschussgröße (b) als auch im Hinblick auf das Zusammenspiel dieser Regelungselemente, das zu einer Realisierung der Grundmandatsklausel führt (c).

a) Die grundsätzliche Zulässigkeit des von dem Landtag in § 72 Abs. 2, 1. Halbs. GOLT normierten d'Hondt'schen Höchstzahlverfahrens wird von der Antragstellerin nicht bezweifelt. Dieses Zählverfahren ist nach den oben – insbesondere unter C.I.2.a)cc)(1) – dargelegten Maßstäben bereits mit dem allgemeinen Interesse des Landtags an einem funktionsfähigen Ausschusswesen gerechtfertigt. Es handelt sich um ein anerkanntes und verfassungsrechtlich zulässiges Zählverfahren, das der Verwirklichung des Spiegelbildlichkeitsgrundsatzes dient (vgl. BVerfG, Beschluss vom 19. Juni 2012 – 2 BvC 2/10 –, BVerfGE 131, 230 [236], Rn. 15; Urteil vom 28. Februar 2012 – 2 BvE 8/11 –, BVerfGE 130, 318 [355], Rn. 129; eingehend BayVerfGH, Entscheidung vom 26. Oktober 2009 – Vf. 16-VII-08 –, NVwZ-RR 2010, 257 [258 ff.]; s. auch oben C.I.2.a)cc)(1)). Es dient der Wahrung dieses Grundsatzes im Verhältnis der Antragstellerin zu den beiden größeren Fraktionen – der SPD- und



der CDU-Fraktion – und gewährleistet insoweit die Gleichbehandlung der Antragstellerin.

b) Auch gegen die Festlegung der Ausschussgröße auf 12 Mitglieder bestehen bei isolierter Betrachtung keine Einwände. Der Spiegelbildlichkeitsgrundsatz enthält ohnehin keine verfassungsrechtlichen Vorgaben für die Ausschussgröße (vgl. BVerfG, Urteil vom 14. Januar 1986 – 2 BvE 14/83 –, BVerfGE 70, 324 [363]; Urteil vom 28. Februar 2012 – 2 BvE 8/11 –, BVerfGE 130, 318 [354], Rn. 128; Urteil vom 22. September 2015 – 2 BvE 1/11 –, BVerfGE 140, 115 [152 f.], Rn. 97, s. oben C.I.2.b)). Verfassungsrechtliche Vorgaben für eine Mindest-Ausschussgröße folgen zwar unmittelbar aus den Mitwirkungsrechten der Abgeordneten und Fraktionen (Art. 79 Abs. 2 Satz 2 LV, vgl. oben C.I.2.b)). Aus diesen verfassungsrechtlichen Vorgaben ergibt sich indessen ebenfalls kein besonderer Rechtfertigungsbedarf für die hier getroffene Regelung. Die gewählte Ausschussgröße von 12 Mitgliedern ist zwar eher gering, jedoch sind alle Fraktionen darin vertreten, so dass auch die auf dem grundsätzlichen Zugang zu den Ausschüssen beruhenden Wirkungsmöglichkeiten der Antragstellerin gewahrt sind. Zudem handelt sich auch lediglich um „normale“ Fachausschüsse, denen keine speziell zugewiesene plenareretzende Sonderfunktion zukommt, so dass auch insoweit keine weitergehenden Rechtfertigungsanforderungen an die festgelegte Größe bestehen (vgl. oben C.I.2.b)).

c) Die Festlegung der Ausschussgröße von 12 Sitzen führt allerdings in Kombination mit dem d'Hondt'schen Höchstzahlverfahren dazu, dass die Grundmandatsregelung in § 72 Abs. 2, 2. Halbs. GOLT zum Tragen kommt und die Fraktion von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN in den Fachausschüssen im Vergleich zu ihrem Plenaranteil leicht überproportional sowie im Vergleich zu den größeren Fraktionen wie der Antragstellerin sogar erheblich überproportional vertreten ist.

Die Fraktion von BÜNDNIS 90/Die GRÜNEN verfügt als kleinste Fraktion im Landtag über einen Anteil an Sitzen im Plenum von 5,9 %. Die Anwendung des um den „Mindestsitz“ modifizierten d'Hondt'schen Höchstzahlverfahrens führt zu einer Verteilung von einem Ausschusssitz (also einem Anteil von 8,3 % der Ausschusssitze) an die Fraktion von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Damit kommt auf 6 Mitglieder der Fraktion von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN ein Sitz je Fachausschuss, während bei der Fraktion der Antragstellerin auf 14 Mitglieder ebenfalls nur ein Sitz entfällt. Ein

Mitglied im Fachausschuss repräsentiert folglich bei der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN nur 6 Abgeordnete, bei der Antragstellerin sind es hingegen 14 Abgeordnete. Dieses für die Antragstellerin ungünstige Zahlenverhältnis kommt in den von ihr in der mündlichen Verhandlung vorgelegten „Repräsentationsquoten“ zum Ausdruck, wonach die Fraktion von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN aufgrund ihres einen Ausschusssitzes (= 8,3 % „Ausschussquote“) in Anbetracht ihres geringen Plenaranteils (5,9 % „Plenarquote“) über eine mehr als doppelt so hohe „Repräsentationsquote“ wie die Antragstellerin verfügt (140,2 % im Vergleich zu 60,1 %).

Diese Verzerrung des proportionalen Stärkeverhältnisses beruht jedoch auf der traditionell – seit Beginn der 11. Wahlperiode, d.h. seit 1987 – in der Geschäftsordnung des Landtags enthaltenen, an Art. 91 Abs. 1 Satz 2 LV angelehnten Grundmandatsregelung zugunsten kleiner Fraktionen und ist deshalb durch deren Zwecke gerechtfertigt.

Die Grundmandatsregelung – die im Falle der von der Antragstellerin bevorzugten Ausschussgröße von 13 Mitgliedern und der Anwendung des Zählverfahrens nach Sainte-Laguë/Schepers nicht zur Anwendung käme – verhindert, dass die Fraktion von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN in den Fachausschüssen überhaupt nicht vertreten wäre, also eine „Repräsentationsquote“ von 0,0 % hätte. Sie dient damit der Verwirklichung des aus dem Repräsentationsgrundsatz folgenden Grundsatzes der Beteiligung aller Fraktionen an der Ausschussarbeit (vgl. hierzu eingehend C.I.2.a)cc)(2)). Der Landtag der 17. Wahlperiode durfte diesem Grundsatz den Vorrang gegenüber der strikten Wahrung des Spiegelbildlichkeitsgrundsatzes geben, indem er die Grundmandatsregelung in seiner Geschäftsordnung normierte (vgl. oben C.I.2.a)cc)(2)).

Da der Spiegelbildlichkeitsgrundsatz kein Optimierungsgebot enthält (vgl. C.I.2.a)bb)) und auch keinen unbedingten Vorrang vor dem Grundsatz der Beteiligung aller Fraktionen genießt (vgl. C.I.2.a)cc)(2)), war der Landtag auch nicht verpflichtet, eine Ausschussgröße und ein Besetzungsverfahren zu normieren, bei dessen Anwendung die Grundmandatsklausel nicht zum Tragen gekommen wäre und die „Repräsentationsquote“ der Antragstellerin entsprechend besser gewesen wäre.

Nach alledem ist die Regelung mit den aus Art. 79 Abs. 2 LV folgenden Maßstäben des Spiegelbildlichkeitsgrundsatzes und des Grundsatzes der gleichen Mitwirkung aller Fraktionen an den Ausschüssen vereinbar. Materiell-rechtliche Anforderungen an die Größe und das Zählverfahren, die über diese Anforderungen hinausgingen, bestehen nicht (vgl. oben C.I.2.b)). Insbesondere ergeben sich aus dem Gebot effektiver Opposition (Art. 85b Abs. 2 LV) keine weitergehenden Maßstäbe (vgl. oben C.I.2.c)).

Die Antragstellerin hat folglich nach den genannten Maßstäben keinen Anspruch auf die Festlegung einer Ausschussgröße von 13 Mitgliedern und die Anwendung des Zählverfahrens nach Sainte-Laguë/Schepers. Allein die Tatsache, dass die von ihr bevorzugte Ausschussgröße und das von ihr begehrte Zählverfahren ebenfalls verfassungsgemäß gewesen wären, führt nicht zur Verfassungswidrigkeit der von dem Landtag getroffenen Regelung. Die Organisationsautonomie und der hieraus folgende weite Gestaltungsspielraum des Landtags (vgl. C.I.1.) sind vielmehr dadurch gekennzeichnet, dass es innerhalb einer gewissen Bandbreite mehrere zulässige Regelungen geben kann, aus denen der Landtag auswählen darf, ohne hierbei besondere Gründe angeben zu müssen.

Soweit die Antragstellerin sich auf die Regelung in der Geschäftsordnung des Landtags der vorangehenden 16. Wahlperiode beruft – nach der sie zwei Sitze in jedem Fachausschuss erhalten hätte – und geltend macht, der „Verringerung“ der Ausschussgröße auf 12 Sitze in Kombination mit dem Zählverfahren nach d’Hondt bezweckten ihre Diskriminierung, wirft sie dem Landtag letztlich eine missbräuchliche Handhabung der Organisationsautonomie vor.

2. Eine missbräuchliche Handhabung der Organisationsautonomie (vgl. zu diesem Maßstab oben C.I.2.d)) kann indessen ebenfalls nicht festgestellt werden. Die Regelung wurde weder willkürlich getroffen (a) noch bewirkt sie im Ergebnis in der Zusammenschau eine völlige Entleerung des Mitwirkungsrechtes der Antragstellerin (b).

a) Die Festlegung der Ausschussgröße auf 12 Mitglieder und die Entscheidung über die Anwendung des d’Hondt’schen Höchstzahlverfahrens wurden nicht willkürlich

getroffen, sondern es bestanden objektiv sachliche, verfassungsrechtlich anerkannte Gründe, dieser Kombination den Vorzug vor den anderen in Betracht kommenden Regelungsvarianten zu geben.

Der Landtag war nicht dazu verpflichtet, aus mehreren jeweils verfassungsrechtlich zulässigen Möglichkeiten diejenige Regelung auszuwählen, die sich zum Vorteil der Antragstellerin ausgewirkt hätte. Er war also insbesondere nicht gehalten, die Zahl der Ausschussmitglieder statt auf 12 auf 13 festzulegen und anstelle des gewählten Besetzungsverfahrens nach d'Hondt das Verfahren nach Sainte-Laguë/Schepers zu normieren, um der Antragstellerin zwei statt einen Ausschusssitz zu ermöglichen.

aa) Der Landtag war bei seiner Regelung der Ausschussgröße und des Besetzungsverfahrens nicht auf Regelungen beschränkt, die frühere Landtage normiert oder tatsächlich praktiziert hatten.

Allein die Tatsache, dass in der Vergangenheit eine andere – ihrerseits gleichermaßen verfassungsrechtlich zulässige – Regelung bestand, die sich zugunsten der Antragstellerin ausgewirkt hätte, führt nicht dazu, dass der Landtag hätte besonders begründen müssen, weshalb er nicht die vorangehende (tatsächlich praktizierte oder normierte) Regelung übernahm. Der hier verantwortliche 17. Landtag musste insbesondere weder die normierte Regelung der Geschäftsordnung des 16. Landtags in der vorangehenden Wahlperiode (Ausschussgröße 13 Mitglieder, Besetzung nach Sainte-Laguë/Schepers) noch die tatsächlich praktizierte Regelung der vorangehenden Wahlperiode (13 Mitglieder, Besetzung nach d'Hondt) übernehmen. Einem solchen „Automatismus“ oder jedenfalls einer entsprechenden Begründungs- und Rechtfertigungslast stand schon der Grundsatz der parlamentarischen Diskontinuität entgegen, nach dem die Geschäftsordnung der 16. Wahlperiode mit Ablauf dieser Wahlperiode automatisch außer Kraft trat und die Tätigkeit der von dem vorangehenden Landtag eingerichteten Ausschüsse beendet war (vgl. § 132 Abs. 2 GOLT) (vgl. bereits oben C.I.2.d)cc)(2)).

Unabhängig davon lässt sich – auch wenn es darauf hier nicht ankommt – weder hinsichtlich der Ausschussgröße noch bezüglich des Zählverfahrens eine eindeutige „Tradition“ feststellen. Seit Bestehen des Landtags – d.h. seit der 1. Wahl-

periode – umfassten die Fachausschüsse zwar häufig 13 Mitglieder, die Mitgliederzahl changierte zwischen den Wahlperioden aber dennoch von 11 bis 18 Mitgliedern (vgl. Schäfer, Datenhandbuch zur Geschichte des Landtags Rheinland-Pfalz 1947-2003, 2005, S. 297 ff.). Hinsichtlich des Zählverfahrens ließe sich allenfalls eine Tradition des seit 1955 in der Geschäftsordnung normierten Verfahrens nach d'Hondt feststellen (vgl. Schäfer, a.a.O., S. 295). Das Verfahren nach Sainte-Laguë/Schepers – welches die Antragstellerin bevorzugt – wurde zwar in der 16. Wahlperiode (erstmalig) in der Geschäftsordnung normiert, tatsächlich aber auf die Fachausschüsse bezogen noch nie angewandt, weil sich bis zum Inkrafttreten der Geschäftsordnung bereits alle Ausschüsse nach Maßgabe des d'Hondt'schen Höchstzahlverfahrens konstituiert hatten, so dass sie von der normierten Umstellung auf das Verfahren nach Sainte-Laguë/Schepers unberührt blieben (vgl. § 140 Abs. 2 der Geschäftsordnung des Landtags der 16. Wahlperiode vom 8. Dezember 2011 [GVBl. S. 458], neu bekannt gemacht mit Datum vom 13. Januar 2012 [GVBl. S. 43]).

bb) Es kann auch nicht festgestellt werden, dass die Auswahl zwischen den grundsätzlich in Betracht kommenden Regelungsvarianten willkürlich gewesen wäre.

Nach den vorstehenden Maßstäben (vgl. C.I.2.d)bb)) ist es nicht Sache des Verfassungsgerichtshofs, etwaige subjektive Motive der am Verfahren der Geschäftsordnungsgebung beteiligten Mitglieder des Landtags zu ermitteln und diese auf ihre sachliche Berechtigung zu überprüfen; vielmehr kommt es allein darauf an, ob die getroffene Regelung objektiv sachlich gerechtfertigt ist. Wenn man demnach die in Betracht kommenden unterschiedlichen Regelungsvarianten in Bezug auf die Ausschussgröße und das Besetzungsverfahren sowie deren Auswirkungen auf die Sitzverteilung gegenüberstellt, wird deutlich, dass für die getroffene Regelung (Ausschussgröße von 12 Sitzen und Besetzung nach dem d'Hondt'schen Höchstzahlverfahren inkl. Mindestsitz für kleine Fraktionen) objektive sachliche Gründe bestehen.

(1) Die gewählte Regelung ist im Grunde genommen bereits deshalb objektiv gerechtfertigt, weil sie nach den oben dargelegten Maßstäben den Anforderungen des Spiegelbildlichkeitsgrundsatzes genügt, indem sie den Funktionsinteressen des Parlaments Rechnung trägt (vgl. oben C.I.2.a)bb) und C.I.2.a)cc)(1) und C.II.1.).

Einen über den Spiegelbildlichkeitsgrundsatz hinausgehenden, gleichsam „strenger“ Gleichheitsmaßstab vermag das allgemeine staatsorganisationsrechtliche Willkürverbot an sich nicht zu begründen. Die oben eingehend dargelegten Maßstäbe des Spiegelbildlichkeitsgrundsatzes sind vielmehr grundsätzlich auf den Willkürmaßstab zu übertragen, denn der Spiegelbildlichkeitsgrundsatz enthält für die Besetzung von parlamentarischen Gremien und Ausschüssen im Einzelnen ausdifferenzierte Maßstäbe und stellt damit eine Konkretisierung und besondere Ausformung des allgemeineren innerparlamentarischen Diskriminierungsverbots dar. Dem Anspruch einer Fraktion auf Gleichbehandlung mit den anderen Fraktionen ist folglich regelmäßig bereits dann Genüge getan, wenn der Ausschuss dem Grundsatz der Spiegelbildlichkeit entsprechend besetzt ist (vgl. BVerfG, Urteil vom 22. September 2015 – 2 BvE 1/11 –, BVerfGE 140, 115 [152], Rn. 95).

Hiervon ausgehend ist es nicht Aufgabe des Verfassungsgerichtshofs, noch weitergehend zu prüfen, ob eine andere Regelung „sachgerechter“, „besser“ oder „zweckmäßiger“ gewesen wäre. Die Entscheidung, welche der möglichen Varianten die sachgerechteste ist, steht dem Landtag zu, nicht dem Verfassungsgerichtshof (vgl. insoweit auch zum Willkürmaßstab bereits VerfGH RP, Beschluss vom 30. Oktober 2015 – VGH B 14/15 –, AS 44, 156 [166 f. und 175 f.]).

(2) Unabhängig davon erweist sich auch im konkreten Vergleich mit den drei anderen in Betracht kommenden Regelungsvarianten die getroffene Regelung – selbst wenn man sie entgegen dem Vorgesagten einer strengeren Zweckmäßigkeitprüfung aussetzt – als sachgerecht.

Im tabellarischen Überblick ergeben sich folgende Unterschiede der hier in Rede stehenden Regelungsvarianten:

Ausschussgröße	Verfahren (jeweils inkl. Grundmandatsklausel)	Sitzverteilung	Über/Unterrepräsentation im Vergleich zum Plenum in %-Punkten
12	d'Hondt	SPD 5 = 41,7 % CDU 4 = 33,3 % AfD 1 = 8,3 % FDP 1 = 8,3 % GRÜNE 1 = 8,3 %	SPD +3,1 CDU -1,4 AfD -5,6 FDP +1,4 GRÜNE +2,4 (Reg.: +6,9; Opp. -7,0)
12	Ste-Laguë/Schepers	SPD 4 = 33,3 % CDU 4 = 33,3 % AfD 2 = 16,7 % FDP 1 = 8,3 % GRÜNE 1 = 8,3 % (Patt Reg./Opp.)	SPD -5,3 CDU -1,4 AfD +2,8 FDP +1,4 GRÜNE +2,4
13	d'Hondt	SPD 5 = 38,5 % CDU 4 bzw. 5 (Los) = 30,8 % bzw. 38,5 % AfD 1 bzw. 2 (Los) = 15,4 % bzw. 7,7 % FDP 1 = 7,7 % GRÜNE 1 = 7,7 %	SPD -0,1 CDU -3,9 bzw. +3,8 AfD +1,5 bzw. -6,2 FDP +0,8 GRÜNE +1,8
13	Ste-Laguë/Schepers	SPD 5 = 38,5 % CDU 4 = 30,8 % AfD 2 = 15,4 % FDP 1 = 7,7 % GRÜNE 1 = 7,7 %	SPD -0,1 CDU -3,9 AfD +1,5 FDP +0,8 GRÜNE +1,8 (Reg.: +2,5; Opp.: -2,4)

Für die in § 72 GOLT des 17. Landtags normierte Regelungsvariante (Ausschussgröße von 12 Sitzen und Besetzung nach dem d'Hondt'schen Höchstzahlverfahren inkl. Mindestsitz für kleine Fraktionen) bestehen demnach objektiv sachliche Gründe.

So besteht gegen die Kombination einer Ausschussgröße von 12 Sitzen mit der Besetzung dieser Sitze nach dem Verfahren von Sainte-Laguë/Schepers (mit Mindestsitzen zugunsten kleiner Fraktionen) der gewichtige Einwand, dass sie zu einem rechnerischen „Patt“ zwischen Regierung und Opposition führen würde. Diese Regelungsvariante durfte daher ausgeschlossen werden, denn die hierdurch entstehende Zusammensetzung der Fachausschüsse widerspräche dem in Art. 88 Abs. 2 LV als Grundregel parlamentarischer Entscheidung verankerten Mehrheitsprinzip (vgl. dazu bereits eingehend oben C.I.2.d)dd)).

Auch gegen die Regelungsvariante, bei der die Ausschussgröße 13 Sitze betrage und diese Sitze nach dem d'Hondt'schen Höchstzahlverfahren (mit Grundmandatsklausel) besetzt würden, spricht der Einwand, dass der 13. Sitz dabei zwischen der Antragstellerin und der CDU-Fraktion im Wege des Loses vergeben werden müsste. Beim Lösen würde die Zusammensetzung der Ausschüsse letztlich teilweise dem Zufall überlassen, der in der staatsrechtlichen Literatur als ein irrationaler und damit wahrhaft willkürlicher Einflussfaktor abgelehnt wird (so z.B. bei P. Kirchhof, Die Bestimmtheit und Offenheit der Rechtssprache, 1987, S. 25: das „schlechthin Irrationale“). Es ist deshalb jedenfalls sachlich vertretbar, diesen Besetzungsmodus zu vermeiden und der Regelung der Ausschussbesetzung den Vorrang vor einer zufälligen Besetzung zu geben. Das gilt auch dann, wenn – wie hier – zwischen zwei Oppositionsfraktionen gelöst wird, denn die Opposition stellt ebenso wie die parlamentarische Mehrheit nicht notwendig eine homogene Einheit dar (vgl. BVerfG, Urteil vom 3. Mai 2016 – 2 BvE 4/14 –, BVerfGE 142, 25 [59], Rn. 93, s. auch bereits BVerfG, Urteil vom 14. Januar 1986 – 2 BvE 14/83 –, BVerfGE 70, 324 [363 f.], Rn. 148).

Scheiden die beiden vorgenannten Regelungsvarianten folglich mit vertretbaren sachlichen Gründen aus, verbleiben hiernach im Wesentlichen zwei Regelungsvarianten, nämlich eine Ausschussgröße von 12 Mitgliedern und die Besetzung nach dem d'Hondt'schen Höchstzahlverfahren (inklusive Grundmandatsklausel) – wofür der Landtag sich entschieden hat – oder eine Ausschussgröße von 13 Mitgliedern in Kombination mit der Besetzung nach dem Verfahren von Sainte-Laguë/Schepers, was die von der Antragstellerin bevorzugte Regelungsvariante gewesen wäre.



Dies zugrundegelegt ist es nicht zu beanstanden, dass der Landtag eine Ausschussgröße von 12 Mitgliedern und eine Besetzung der Ausschusssitze nach dem d'Hondt'schen Höchstzahlverfahren mit Grundmandatsklausel festgelegt hat. Es kann auch bei Gegenüberstellung der beiden verbleibenden Regelungsmöglichkeiten nicht festgestellt werden, dass die getroffene Regelung sachfremden Zwecken diene.

Der offensichtliche Unterschied zwischen der in § 72 Abs. 1 und Abs. 2 GOLT getroffenen Regelungsvariante und der von der Antragstellerin bevorzugten besteht darin, dass die erstere sich für die Mehrheit rechnerisch vorteilhaft auswirkt, während die von der Antragstellerin bevorzugte Regelung sich rechnerisch zu ihrem Vorteil (und zum Nachteil der Mehrheit) ausgewirkt hätte. Die verbliebenen Regelungsmöglichkeiten unterscheiden sich also vor allem darin, zu wessen Lasten und zu wessen Gunsten die – nach Maßgabe des Spiegelbildlichkeitsgrundsatzes hinzunehmenden – „Rundungsfehler“ bei der Übertragung des Stärkeverhältnisses der Fraktionen vom Plenum (101 Mitglieder) auf den Ausschuss (13 oder 12 Sitze) gehen.

Es liegt auf der Hand, dass die Wahl der Regelungsalternative „12 Sitze“ und Besetzung nach dem „d'Hondt'schen Höchstzahlverfahren“ (mit Grundmandatsklausel) anstelle der von der Antragstellerin begehrten Regelungsalternative „13 Sitze“ und Besetzung nach „Sainte-Laguë/Schepers“ wegen der mit der erstgenannten Regelungsalternative verbundenen rechnerischen Vorteile für die „großen“ Parteien und die Regierungsfaktionen, also mit dem Ziel der möglichst hohen Repräsentation der Landtagsmehrheit in den Fachausschüssen erfolgte.

Bei einer Ausschussgröße von 12 Sitzen und einer Verteilung dieser Sitze unter den Fraktionen nach dem d'Hondt'schen Höchstzahlverfahren sind die Regierungsfaktionen nämlich in Höhe von 7,9 Prozentpunkten im Vergleich zu ihrem proportionalen Anteil im Plenum „überrepräsentiert“. Die größte Fraktion im Landtag – die SPD-Fraktion – erhält dabei einen Anteil, der + 3,1 %-Punkte über ihrem Anteil im Plenum liegt. Die SPD-Fraktion verfügt nämlich im Plenum über einen Sitzanteil von 38,6 % („Plenarquote“). Demgegenüber bedeuten fünf Sitze in einem Ausschuss von 12 Mitgliedern einen Ausschussanteil von 41,7 % („Ausschussquote“). Diese

leichte Überrepräsentation kommt auch in der von der Antragstellerin in der mündlichen Verhandlung vorgelegten Darstellung der Anteile in „Repräsentationsquoten“ zum Ausdruck, wonach das Verhältnis der Plenar- zur Ausschussquote im Falle der SPD-Fraktion 108,0 % beträgt. Die zweitgrößte Fraktion – die CDU-Fraktion – ist zwar in Höhe von -1,4 %-Punkten demgegenüber im Vergleich zu ihrer Stärke im Plenum „unterrepräsentiert“ („Repräsentationsquote“ 96,2 %).

Diese rechnerischen Werte sind jedoch für die Regierungsfaktionen und die zwei größten Fraktionen – die Fraktionen der SPD und der CDU – im Vergleich zu der von der Antragstellerin bevorzugten Regelungsvariante (Ausschussgröße von 13 Sitzen, Besetzung nach dem Verfahren Sainte-Laguë/Schepers) vorteilhaft. Denn bei dieser von der Antragstellerin begehrten Regelungsvariante betrüge die Überrepräsentation der Regierungsfaktionen „nur“ +2,5 %-Punkte. Zudem wären die zwei größten Fraktionen im Landtag in Höhe von -0,1 %-Punkten (SPD-Fraktion) und -3,9 %-Punkten (CDU-Fraktion) im Vergleich zu ihren jeweiligen Anteilen im Plenum unterrepräsentiert. Dies spiegelt sich auch in den von der Antragstellerin errechneten „Repräsentationsquoten“ wieder. Danach erzielten die größeren Fraktionen bei der von der Antragstellerin bevorzugten Ausschussgestaltung nur eine „Repräsentationsquote“ von 99,6 % (SPD-Fraktion) bzw. 88,8 % (CDU-Fraktion), wohingegen die kleineren Fraktionen überrepräsentiert wären: die Antragstellerin und die FDP-Fraktion jeweils mit einer „Repräsentationsquote“ von 110,9 %, und die Fraktion von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN mit einer „Repräsentationsquote“ von 129,5 %.

Vor diesem Hintergrund ist die Entscheidung zugunsten der Regelungsvariante „12 Sitze“ und „d'Hondt'sches Höchstzahlverfahren mit Grundmandatsklausel“ nach der Funktion und dem Zweck des parlamentarisch-repräsentativen Prozesses, der auf Mehrheitsentscheidungen zuläuft, sachlich gerechtfertigt (vgl. oben C.I.2.d)dd)). Der Landtag war nicht verpflichtet, aus mehreren verfassungsrechtlich zulässigen Regelungsvarianten diejenige auszuwählen, die sich zum Vorteil der Minderheit auswirkt (hier: Überrepräsentation der Antragstellerin um +1,5 %-Punkte [15,4 % der Ausschusssitze im Vergleich zu 13,9 % der Plenarsitze, „Repräsentationsquote“ 110,9 %]) bei einer Ausschussgröße von 13 Sitzen und einer Besetzung nach dem Verfahren nach Sainte-Laguë/Schepers). Er durfte vielmehr vermeintlich „eigennützig“ diejenige Regelung auswählen, die sich zugunsten der Mehrheit

auswirkt. Hierzu war er, wie dargelegt (C.I.2.d)dd)), nach demokratischen Grundsätzen zwar nicht verpflichtet, aber berechtigt.

Die getroffene Regelung weist damit als solche keinen diskriminierenden Bezug zu den politischen Inhalten der Antragstellerin auf, sondern sie wäre aus der gleichen immanenten Rationalität des demokratischen parlamentarischen Systems auch im Verhältnis zu jeder anderen Fraktion denkbar und gerechtfertigt gewesen, denn eine Verpflichtung der Mehrheit, von mehreren verfassungsrechtlich zulässigen die Regelungsvariante auszuwählen, welche sich zu ihrem eigenen Nachteil und zum Vorteil der Minderheit auswirkt, besteht nach den vorstehenden Maßgaben nicht.

b) Eine völlige Entleerung des Rechtes der Antragstellerin, sich an der parlamentarischen Willensbildung zu beteiligen und an den Fachausschüssen mitzuwirken, kann nach den vorstehenden Ausführungen ebenfalls nicht festgestellt werden. Die Antragstellerin hat – wie oben aufgezeigt – aus Art. 79 Abs. 2 Satz 2 LV und aus Art. 85b LV keinen Anspruch darauf, in den Fachausschüssen um +1,5 Prozentpunkte („Repräsentationsquote“: 110,9 %) überrepräsentiert zu sein (bei der von ihr begehrten Ausschussgröße von 13 Sitzen und der Anwendung des Verfahrens nach Sainte-Laguë/Schepers).

Soweit die Antragstellerin eine „massive“ Beeinträchtigung ihrer Wirkungsmöglichkeiten durch eine „Halbierung ihrer Sitze“ vorträgt, ist dies nach den vorstehenden Ausführungen unzutreffend. Die Antragstellerin hat, wie aufgezeigt, keinen Anspruch auf eine Ausschussgestaltung, bei der sie zwei Sitze erhielte. Wären ihr zwei Ausschusssitze zugeteilt worden, so wäre sie im Vergleich zu ihrem Sitzanteil im Plenum in den Ausschüssen überrepräsentiert gewesen. Hierauf hat sie – wie dargelegt – keinen Anspruch.

**D.**

Das Verfahren vor dem Verfassungsgerichtshof ist kostenfrei (§ 21 Abs. 1 VerfGHG). Gründe für die Anordnung der vollen oder teilweisen Erstattung der Auslagen gemäß § 21a Abs. 3 VerfGHG liegen wechselseitig nicht vor.

gez. Dr. Brocker

gez. Wünsch

gez. Dr. Saftig