Verzerrtes Spiegelbild

Verfassungsrechtliche Grenzen für die Festlegung der Ausschussgröße

Robert Böttner

22.09.2026 doi: 10.59704/f9fa298678ae7736

Am 6. Oktober 2026 will der neu gewählte Landtag Sachsen-Anhalts zu seiner konstituierenden Sitzung zusammentreten. Zu den notwendigen Vorbereitungen gehört auch, die Besetzung der Ausschüsse zu klären, die der Landtag dann in der neuen Geschäftsordnung festlegt. Für Aufruhr sorgt der Vorschlag der AfD, dass die Ausschüsse 12 Mitglieder haben sollen, wovon die Hälfte auf sie selbst entfiele. Eine solche Festlegung würde aber gegen das Demokratieprinzip verstoßen und wäre damit verfassungswidrig.

Ausschüsse als essenzieller Teil der Parlamentsarbeit

Ausschüsse sind auf Bundes- wie auf Landesebene entscheidend für die inhaltliche Arbeit des Parlaments. Wie es das Bundesverfassungsgericht seit jeher anerkennt, wird „[e]in wesentlicher Teil der Informations-, Kontroll- und Untersuchungsaufgaben“ des Parlaments „durch die Ausschüsse wahrgenommen, die auf diese Weise in die Repräsentation des Volkes durch das Parlament einbezogen sind“ (BVerfGE 84, 304, Rn. 82). Gerade bei Gesetzesvorhaben spielen Ausschüsse eine wichtige vorberatende Rolle. Sie sollen Vorhaben inhaltlich so weit vorbereiten, dass sie dem Plenum eine Beschlussvorlage empfehlen können, über die dieses nur noch mit „Ja“ oder „Nein“ zu entscheiden braucht. Wie das Plenum entscheidet auch ein Ausschuss regelmäßig mit einfacher Mehrheit der abgegebenen Stimmen (Enthaltungen sind unbeachtlich).

Ausschüsse erleichtern die Parlamentsarbeit, indem das Plenum nicht jede Sachentscheidung vorbereiten muss, sondern diese Arbeit mit den Ausschüssen auf kleinere Arbeitseinheiten auslagert. Abseits der von der Verfassung zwingend geforderten Ausschüsse (in Sachsen-Anhalt sind das der Wahlprüfungsausschuss gem. Art. 44 Abs. 1 i.V.m. Art. 52 Abs. 3 Verf LSA und der Petitionsausschuss gem. Art. 61 Verf LSA) kann das Parlament daher kraft seines Selbstorganisationsrechts die Art und Anzahl der Fachausschüsse, derer es sich „zur Vorbereitung seiner Beratungen und Beschlüsse“ (so Art. 46 Abs. 2 Verf LSA) bedienen möchte, sowie deren Funktion, Zusammensetzung und Arbeitsweise selbst regeln.

Spiegelbildlichkeit der Ausschussbesetzung

Ausschüsse sind dabei nicht nur vorbereitend tätig, sondern ebenso entscheidungsprägend. Daher müssen auch sie den demokratischen Anforderungen der Verfassung, namentlich dem Mehrheitsprinzip (Art. 2 Abs. 1 Verf LSA, Art. 20 Abs. 3 GG), genügen. Um formell gleiche Stimmgewichte in parlamentarische Mandate zu übersetzen, muss das Prinzip der Wahlgleichheit über den Wahltag hinaus fortwirken. Dafür muss sich die demokratische Willensbildung auf einer zweiten Stufe im Status und in der Tätigkeit der Abgeordneten entfalten (vgl. BVerfGE 102, 224, Rn. 59; BVerfGE 112, 118, Rn. 49). Aus der Gleichheit der Bürger bei der Ausübung des aktiven Wahlrechts (Art. 42 Abs. 2 Verf LSA) folgt in der repräsentativen Demokratie das Gebot, die gewählten Abgeordneten in Statusfragen sowie bei der Ausübung ihrer Rechte gleich zu behandeln. Aus Art. 41 Abs. 2 Verf LSA, wonach die Abgeordneten Vertreter des ganzen Volkes und nicht nur einer Partei sind, folgt zudem, dass Abgeordnete grundsätzlich die gleichen Mitwirkungsbefugnisse an der parlamentarischen Arbeit haben.

Aufgrund ihres freien Mandats können die Abgeordneten sich in Fraktionen organisieren. Sie sind als politische Kräfte ebenso gleich und entsprechend ihrer Stärke zu behandeln wie die Abgeordneten untereinander (BVerfGE 84, 304, Rn. 80 f.). Wegen der Bedeutung der Ausschussarbeit für das parlamentarische

Verfahren muss die Ausschussbesetzung daher die politischen Kräfteverhältnisse des Parlaments widerspiegeln. Jeder Ausschuss muss mit Blick auf die Größe der Fraktionen grundsätzlich ein verkleinertes Abbild des Plenums sein (st. Rspr., etwa BVerfGE 80, 188, Rn. 120; BVerfGE 130, 318, Rn. 126).

In Sachsen-Anhalt folgt das auch aus der Oppositionsklausel des Art. 48 Abs. 2 Verf LSA, wonach die Oppositionsfraktionen das Recht auf Chancengleichheit im Parlament haben. Das Bundesverfassungsgericht hat bereits früh die parlamentarische Opposition als „grundlegendes Prinzip" der freiheitlichen demokratischen Grundordnung identifiziert (BVerfGE 2, 1, Rn. 35). „Opposition" im Sinne dieser Vorschrift sind begrifflich die Mitglieder und Fraktionen des Landtags, welche die Landesregierung „nicht stützen" (Art. 48 Abs. 1 Verf LSA), die also nicht auf Grundlage einer „koalitionsähnliche[n] Abrede" die Regierung ins Amt bringen oder darin halten (VerfG LSA, LVG 1/96). Die Vorschrift ist eine spezifische Form des parlamentarischen Minderheitenschutzes und damit letztlich Ausfluss des Demokratieprinzips. Sie unterstreicht und bekräftigt den formalisierten Gleichheitssatz mit Blick auf alle Abgeordneten und Fraktionen (BVerfGE 80, 188, Rn. 116 f.), der zur größtmöglichen Spiegelbildlichkeit parlamentarischer Gremien zwingt. In dieser Dimension bezieht sich die Oppositionsklausel auf alle Fraktionen: die jetzigen Oppositionsfraktionen, aber auch diejenigen, die zu einem späteren Zeitpunkt in die Opposition geraten können, etwa wegen eines Koalitionswechsels oder weil eine Koalition zerbricht und eine Minderheitsregierung weiterregiert.

Auch die zeitliche Abfolge von Konstituierung des Landtags und Regierungsbildung verlangt eine über den Wortlaut hinausgehende Anwendung der Vorschrift auf alle Landtagsfraktionen. Die fristgebundene Konstituierung des neuen Landtags und die Wahl des Ministerpräsidenten, die in Sachsen-Anhalt an keine Frist gebunden ist, führen dazu, dass der Landtag regelmäßig Ausschüsse einrichtet, bevor er einen Ministerpräsidenten wählt. Damit nicht bereits vor der Regierungsbildung Tatsachen geschaffen werden, vermittelt die Vorschrift schon in dieser Phase einen Anspruch, die Kräfteverhältnisse des Plenums ohne erhebliche Verzerrung in den Ausschüssen abzubilden – auch für Fraktionen, die erst später Teil der Opposition sind.

Auf die Größe kommt es an

Das Verhältnis der Sitze einer einzelnen Fraktion zur Gesamtzahl der Sitze im Ausschuss weicht im Vergleich zur Stärke im Parlament regelmäßig leicht nach oben oder nach unten ab, da natürlich nur ganze Sitze zugewiesen werden (vgl. BVerfGE 96, 264, Rn. 79). Gerade bei kleineren Fraktionen, denen aber mindestens ein Sitz zusteht, können die Abweichungen etwas stärker ausfallen. Das ist unproblematisch, solange die Bestimmung der Mitgliederzahl und -verteilung in parlamentarischen Gremien nicht auf sachfremden Erwägungen beruht und das Kräfteverhältnis der Fraktionen im Plenum zueinander annähernd korrekt wiedergegeben wird, ohne dass die Sitzverteilung zu erheblichen Verzerrungen führt.

In der auslaufenden 8. Wahlperiode haben die ständigen Ausschüsse des Magdeburger Landtags jeweils 13 Mitglieder, die die Fraktionen nach dem Rangmaßzahlverfahren entsenden (§ 12 Abs. 1 S. 1, Abs. 2 GO-LT LSA). Daraus ergibt sich folgende Sitzverteilung:

	CDU	**AfD**	**SPD**	**Grüne**	**FDP**	**Linke**
Landtagswahl v. 6.6.2021	37,1 %	20,8 %	8,4 %	5,9 %	6,4 %	11,0 %
Sitze/Stimmanteil im Plenum	40/97 = 41,2 %	23/97 = 23,7 %	9/97 = 9,3 %	6/97 = 6,2 %	7/97 = 7,2 %	12/97 = 12,4 %
Sitze/Stimmanteil im Ausschuss (13 Sitze)	5/13 = 38,5 %	3/13 = 23,1 %	1/13 = 7,7 %	1/13 = 7,7 %	1/13 = 7,7 %	2/13 = 15,4 %

Eigene Berechnungen; Differenz zu 100 % rundungsbedingt.

Als Teil seines Selbstorganisationsrechts kann das Parlament die Größe der Ausschüsse selbst festlegen. Dabei muss es eine Reihe von Gesichtspunkten abwägen, etwa die (zu erwartende) Arbeitsbelastung bestimmter Ausschüsse, die Anzahl der im Parlament vertretenen Fraktionen und deren Größe. Weil

Ausschüsse die Arbeit rationalisieren sollen, sind sie deutlich kleiner als das Plenum. So führen unterschiedliche Mitgliederzahlen zu unterschiedlichen Abweichungen von einer perfekten Spiegelbildlichkeit. Solange allein sachlich gerechtfertigte Erwägungen zugrunde liegen, bewegt sich die Festsetzung der Ausschussgröße in den verfassungsrechtlich zulässigen Grenzen des Selbstorganisationsrechts. Dies gilt allerdings nur, soweit die Zahl von Sitzen nach dem anzuwendenden Verteilungsverfahren nicht den Wählerwillen verfälscht und so nicht mehr mit dem Mehrheitsprinzip vereinbar wäre. Eine verfassungsrechtliche Grenze ist überschritten, wenn eine Fraktion im Ausschuss Gestaltungsmöglichkeiten erhält, die der politischen Realität des Plenums nicht entsprechen. Eine solche Situation liegt beispielsweise vor, wenn eine Fraktion ein bestimmtes entscheidungserhebliches Quorum erreicht, das sie im Plenum nicht hat.

Elf oder zwölf Mitglieder?

Genau dieser Punkt wird im neuen Magdeburger Landtag relevant. In Vorbereitung auf die konstituierende Sitzung des Landtags für die 9. Wahlperiode streitet der Vor-Ältestenrat auch über die Größe der ständigen Ausschüsse. Konsens besteht wohl darüber, dass die Ausschüsse weniger als die 13 Sitze der 8. Wahlperiode haben sollen. Die AfD-Fraktion fordert eine Größe von 12 Sitzen, wovon nach dem anzuwendenden Verfahren nach Sainte-Laguë/Schepers sechs Sitze auf die AfD entfielen. Andere Fraktionen wollen die Ausschüsse mit 11 Personen besetzen; auf die AfD entfielen davon fünf Sitze. Auf Grundlage des Ergebnisses der Landtagswahl vom 6. September 2026 ergibt sich damit folgende Sitzverteilung für die unterschiedlichen Konstellationen einschließlich der bisherigen 13 Sitze:

	CDU	**AfD**	**SPD**	**Grüne**	**Linke**	**BSW**
Landtagswahl v. 6.9.2026	17,2 %	43,8 %	9,3 %	8,9 %	8,6 %	5,3 %
Sitze/Stimmanteil im Plenum	15/83 = 18,1 %	39/83 = 47,0 %	8/83 = 9,6 %	8/83 = 9,6 %	8/83 = 9,6 %	5/83 = 6,0 %
Sitze/Stimmanteil im Ausschuss (13 Sitze)	3/13 = 23,1 %	6/13 = 46,2 %	1/13 = 7,7 %	1/13 = 7,7 %	1/13 = 7,7 %	1/13 = 7,7 %
Sitze/Stimmanteil im Ausschuss (12 Sitze)	2/12 = 16,7 %	6/12 = 50,0 %	1/12 = 8,3 %	1/12 = 8,3 %	1/12 = 8,3 %	1/12 = 8,3 %
Sitze/Stimmanteil im Ausschuss (11 Sitze)	2/11 = 18,2 %	5/11 = 45,5 %	1/11 = 9,1 %	1/11 = 9,1 %	1/11 = 9,1 %	1/11 = 9,1 %

Eigene Berechnungen; Differenz zu 100 % rundungsbedingt.

Wie sich aus der Übersicht ergibt, würde eine Ausschussgröße von 13 Sitzen zu beachtlichen Verschiebungen führen; diese Option fordert aber keine Seite. Während sich bei 12 Sitzen die Abweichungen gerade für die kleineren Fraktionen insgesamt verringern würden, führt diese Ausschussgröße zu einer ganz erheblichen Verzerrung: Die AfD-Fraktion hätte in einem ständigen Ausschuss genau die Hälfte der Sitze. Dies wäre nicht nur eine Abweichung von 6 Prozentpunkten nach oben, die grundsätzlich noch tolerierbar wäre. Viel gewichtiger ist, dass die AfD-Fraktion jedwede Entscheidung blockieren könnte, da ihren Stimmen nur genauso viele Stimmen anderer Ausschussmitglieder gegenüberstünden – eine Pattsituation. Zwar hätte sie selbst keine einfache (in diesem Fall sogar absolute) Mehrheit und könnte damit nicht aus eigener Kraft konstruktiv gestaltend wirken, wohl hätte sie aber eine destruktive Blockademöglichkeit und damit einen Einfluss, den sie im Plenum nicht hätte. Die Festlegung einer Ausschussgröße von 12 Mitgliedern wäre unter den konkreten Mehrheitsbedingungen der 9. Wahlperiode verfassungswidrig.

Verstoß gegen das Demokratieprinzip

Einen annähernd gleich gelagerten Fall musste 2009 der Bayerische Verfassungsgerichtshof entscheiden. Im 16. Bayerischen Landtag hatte die CSU einen Sitzanteil im Plenum von 49,2 %. In den Ausschüssen sollte sie

jeweils exakt die Hälfte der Sitze besetzen. Der Gerichtshof konstatierte zwar, dass damit der CSU eine qualitative Veränderung ihrer Wirkungsmöglichkeiten eingeräumt werde, die von ihrer Stärke im Plenum abweiche. Einen Verfassungsverstoß vermochte die Gerichtsmehrheit dennoch nicht zu erkennen, da sich die konkreten Mehrheitsverhältnisse (die CSU bildete eine Koalitionsregierung mit der FDP) *faktisch* nicht auf das Stärkeverhältnis der Fraktionen in den Ausschüssen auswirken würden. Damit verkannte der Gerichtshof aber den Gehalt der zugrundeliegenden Vorschriften. Vier der neun an der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs mitwirkenden Mitglieder vertraten in einem Sondervotum zutreffend die Auffassung, dass die konkrete Festlegung der Ausschussgröße wegen Verletzung des Spiegelbildgebots gegen das Demokratieprinzip verstößt. Dieses Gebot soll nämlich sicherstellen, dass ein parlamentarischer Ausschuss die Zusammensetzung des Plenums in seiner konkreten, durch die Fraktionen – und nicht durch eine Koalition – geprägten organisatorischen Gestalt möglichst wahrheitsgetreu abbildet (siehe BVerfGE 112, 118, Rn. 54). Dies gilt für alle Fraktionen, unabhängig davon, ob sie die Landesregierung stützen oder sich in der parlamentarischen Opposition befinden.

In Sachsen-Anhalt stellen sich die Mehrheitsverhältnisse aller Voraussicht nach ganz anders dar. Eine Koalition oder eine koalitionsähnliche Abrede mit der AfD als stärkster Fraktion haben alle anderen Fraktionen ausgeschlossen. Im Falle einer geduldeten AfD-Minderheitsregierung würden die Erwägungen der Mehrheitsentscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs schon nicht greifen. Nimmt man indes das Gebot der Spiegelbildlichkeit in Verbindung mit der landesrechtlichen Oppositionsklausel ernst, spielen mögliche Regierungsoptionen oder -absprachen aber schon von Beginn an keine Rolle. Es kommt allein auf die Gleichbehandlung aller Fraktionen in Übereinstimmung mit ihren politischen Wirkmöglichkeiten im Plenum an. Die von der AfD vorgeschlagene Regelgröße von 12 Mitgliedern für die ständigen Ausschüsse des neuen Magdeburger Landtags würde somit gegen die Verfassung verstoßen. Ändert die Parlamentsmehrheit die Geschäftsordnung dennoch entsprechend, kann jede Fraktion gegen die Änderung vor dem Landesverfassungsgericht in Dessau klagen.

AUTOR*IN

Robert Böttner
Robert Böttner ist Senior Researcher und Habilitand am Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Europarecht und Internationales Wirtschaftsrecht an der Juristisch-Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg.

EMPFOHLENE ZITATION
Böttner, Robert: Verzerrtes Spiegelbild: Verfassungsrechtliche Grenzen für die Festlegung der Ausschussgröße, Verfassungsblog, 22.09.2026, doi: 10.59704/f9fa298678ae7736.

Lizensiert unter CC BY-SA 4.0.

Langzeitarchiviert bei IntRechtDok unter: doi.org/10.17176/20260923-145503-0.