

Gremienbesetzung im Parlament

Lechleitner, Marc

Veröffentlichungsversion / Published Version

Gutachten / expert report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Landtag Brandenburg – Parlamentarischer Beratungsdienst

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Lechleitner, M. (2020). *Gremienbesetzung im Parlament*. (Wahlperiode Brandenburg, 7/15). Potsdam: Landtag Brandenburg, Parlamentarischer Beratungsdienst. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-71206-4>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

Gremienbesetzung im Parlament

Bearbeiter: Marc Lechleitner

Datum: 18. Dezember 2020

Die Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes des Landtages Brandenburg sind unter www.parlamentsdokumentation.brandenburg.de veröffentlicht. Die weitere Verarbeitung, Verbreitung oder Veröffentlichung – auch auszugsweise – ist nur unter Angabe der Quelle zulässig. Jede Form der kommerziellen Nutzung ist untersagt.

Inhaltsverzeichnis

A.	Auftrag.....	3
B.	Stellungnahme	3
	I. Erscheinungsformen	3
	1. Gremienbesetzung durch das Parlament und Besetzung parlamentarischer Gremien	3
	2. Gremien, Organe, Ämter	4
	II. Vorgaben für die Gremienzusammensetzung.....	5
	1. Vorgaben für die Repräsentation parlamentarischer Gruppierungen.....	5
	a) Spiegelbildlichkeit.....	5
	aa) Ausdrückliche Regelungen	5
	bb) Geltung als Verfassungsgrundsatz.....	6
	(1) Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts	7
	(2) Rechtsprechung des Verfassungsgerichts des Landes Brandenburg.....	9
	(3) Folgerungen.....	10
	b) Spiegelbildlichkeit plus Grundmandat	11
	c) Grundmandat.....	12
	d) Besetzung durch die Parlamentsmehrheit bei fehlenden Vorgaben	12
	2. Anforderungen an die zu bestimmenden Personen.....	13
	III. Besetzungsmethoden	14
	1. Benennung durch die Fraktionen.....	14
	a) Verfassungsrechtliche Vorgaben	14
	b) Anwendungsfälle.....	16
	aa) Fachausschüsse und Enquete-Kommissionen.....	16
	bb) Untersuchungsausschüsse.....	17
	cc) Ausschussvorsitze	17
	dd) Präsidium.....	18
	2. Mehrheitswahl	18
	a) Verfassungsrechtliche Vorgaben	18
	b) Regelungsvarianten	18
	c) Folgen einer Ablehnung von Vorschlägen der berechtigten Fraktion.....	19
	3. Verhältniswahl	20

a) Rechtliche Vor- und Nachteile.....	20
b) Anwendungsfälle.....	21
4. Amtsmandate	21
5. Losverfahren	22
6. Kombinationsmodelle	22
IV. Ergebnis.....	23

A. Auftrag

Der Parlamentarische Beratungsdienst wurde beauftragt darzustellen, welche gesetzlichen Änderungen oder Konkretisierungen in Bezug auf im Landtag durchzuführende Wahlen zum Präsidium, den Fachausschussvorsitzen und Stellvertreterpositionen, dem Richterwahlausschuss, der G-10-Kommission, der Parlamentarischen Kontrollkommission (PKK) und zu sonstigen Gremien möglich sind, sodass gewährleistet wird, dass jede Fraktion ihr durch den Wähler übertragenes Recht der demokratischen Mitverantwortung dem Grundsatz der Gleichbehandlung der Fraktionen entsprechend ausüben kann, beispielsweise durch Einführung eines Benennungsrechts der Fraktionen.

B. Stellungnahme

Der Gutachtenauftrag bezieht sich auf die Gremienbesetzung im Landtag. Zur Erörterung der Regelungsmöglichkeiten wird zunächst dargestellt, welche Erscheinungsformen der Gremienbesetzung im Parlament bestehen (I.) und welche rechtlichen Vorgaben hierfür existieren (II.), bevor sodann die einzelnen Besetzungsmethoden vorgestellt werden (III.). Die Ergebnisse werden abschließend zusammengefasst (IV.).

I. Erscheinungsformen

1. Gremienbesetzung durch das Parlament und Besetzung parlamentarischer Gremien

In Bezug auf die Gremienbesetzung *im* Parlament kann unterschieden werden zwischen einer Gremienbesetzung *durch das* Parlament und der Besetzung *parlamentarischer Gremien*. Parlamentarische Gremien, also organisatorisch hinreichend verfestigte Personenmehrheiten, die Aufgaben oder Funktionen des Parlamentes wahrnehmen, werden nicht in jedem Fall durch das Parlament besetzt. Dies gilt insbesondere für die Fachauss-

schüsse, die durch die Fraktionen besetzt werden.¹ Durch das Parlament werden nicht ausschließlich parlamentarische Gremien besetzt, sondern es gibt auch außerparlamentarische Gremien, deren Mitglieder (ganz oder zum Teil) vom Parlament bestimmt werden.

2. Gremien, Organe, Ämter

Wie durch die Formulierung des Auftrags nahegelegt, sind unter dem Begriff „Gremien“ nicht nur parlamentarische Gremien zu verstehen, sondern auch Gremien der Exekutive, wie beispielsweise Stiftungsräte², Organe oder Beiräte von Anstalten des öffentlichen Rechts³ oder Landesgremien⁴, die zumindest teilweise durch den Landtag, das Präsidium⁵ oder einen Landtagsausschuss⁶ besetzt werden, sowie Organe (bzw. Behörden) des Landes, wie die Landesregierung, das Verfassungsgericht oder der Landesrechnungshof, deren Mitglieder ganz oder teilweise durch das Parlament bestimmt werden. Betrachtet wird auch die Besetzung einzelner Ämter, sofern sich hier die Frage der Berücksichtigung der einzelnen Fraktionen stellt, sei es, weil mehrere gleichartige Ämter im Parlament besetzt werden (wie beispielsweise die Ausschussvorsitze), sei es, weil ein Gremium nicht einma-

¹ § 74 Abs. 2 GOLT, ebenso die Enquete-Kommissionen (§ 2 Abs. 2 des Enquete-Gesetzes), anders aber die Untersuchungsausschüsse, deren Mitglieder vom Landtag gewählt werden (§ 4 Abs. 1 Satz 1 des Untersuchungsausschussgesetzes). Grundsätzlich ohne Mitbestimmung des Landtags erfolgt auch die Bildung der Fraktionen und Gruppen als Untergliederungen des Parlaments sowie die Besetzung ihrer Gremien und Ämter. Allerdings sieht § 1 Abs. 1 des Fraktionsgesetzes für bestimmte Fälle der Fraktionsbildung eine Zustimmung des Landtags vor.

² Z.B. der Stiftungsrat der Brandenburgischen Kulturstiftung Cottbus-Frankfurt (Oder) gem. § 7 Abs. 1 Nr. 5 des Brandenburgischen Kulturstiftungsgesetzes (ein Mitglied des Landtags) oder der Stiftungsrat des Naturschutzfonds Brandenburg gem. § 33 Abs. 5 Satz 2 des Brandenburgischen Naturschutzausführungsgesetzes (ein Mitglied aus dem für Naturschutz und Landschaftspflege zuständigen Ausschuss des Landtages).

³ Z.B. der Medienrat der Medienanstalt Berlin-Brandenburg gem. § 10 Abs. 1 des Staatsvertrags über die Zusammenarbeit zwischen Berlin und Brandenburg im Bereich der Medien (vier vom Landtag gewählte Mitglieder) oder der Beirat der ILB gem. § 13 des Gesetzes über die Investitionsbank des Landes Brandenburg (sechs vom Landtag vorzuschlagende Mitglieder, vgl. Plenarprot. 7/14, S. 26 ff.

⁴ Z.B. die Landessportkonferenz gem. § 9 Abs. 3 Buchst. b) des Sportförderungsgesetzes (je Fraktion ein Mitglied, das vom Landtag zu wählen ist) oder der Landes-Kinder- und Jugendausschuss gem. § 10 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 des Ersten Gesetzes zur Ausführung des Achten Buches Sozialgesetzbuch (eine vom Landtag zu bestimmende Anzahl von Mitgliedern, die auf Vorschlag aller im Landtag vertretenen Fraktionen entsprechend ihrer Stärke gewählt werden). Auch der Richterwahlausschuss nach Art. 109 LV ist kein parlamentarisches Gremium, sondern eine „behördenähnliche Einrichtung“, siehe OVG Bln-Bbg, Urt. vom 9. Juli 2019, Az. OVG 3 B 122.18, juris, Rn. 20.

⁵ Siehe PräsProt. 7/6, S. 5: Wahl der Mitglieder für das Kuratorium zur Unterstützung der Landeszentrale für politische Bildung.

⁶ Zur Beauftragung des Rechtsausschusses mit der Wahl der Vertrauensleute sowie deren Vertreter für den beim Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg eingerichteten Ausschuss für die Wahl der ehrenamtlichen Richterinnen und Richter in der Verwaltungsgerichtsbarkeit siehe LT-Drs. 7/1234-B und LT-Information 7/54.

lig in Gänze durch das Parlament besetzt wird, sondern jeweils beim Ausscheiden eines Mitgliedes die Nachfolge durch den Landtag bestimmt wird, wie dies insbesondere beim Verfassungsgericht und beim Landesrechnungshof der Fall ist.⁷

II. Vorgaben für die Gremienzusammensetzung

Die Vorgaben für die Zusammensetzung von Gremien können unterschieden werden nach Vorgaben für die Repräsentation der parlamentarischen Gruppierungen (1.) und Vorgaben, die die in die Gremien zu entsendenden Personen erfüllen müssen (2.).

1. Vorgaben für die Repräsentation parlamentarischer Gruppierungen

a) Spiegelbildlichkeit

Gilt der Grundsatz der Spiegelbildlichkeit, müssen die im Parlament vertretenen Gruppierungen in dem Gremium entsprechend ihrer Größe repräsentiert sein, sodass dieses Gremium ein verkleinertes („spiegelbildliches“) Abbild des Plenums darstellt. Ausgehend von der vorab festzulegenden bzw. gesetzlich bereits festgelegten Größe des Gremiums wird die den einzelnen Gruppierungen zustehende Zahl von Gremienmitgliedern durch ein mathematisches Verteilungsverfahren festgelegt. In der Praxis üblich sind die Verfahren nach Hare/Niemeyer, d´Hondt und Sainte-Laguë/Schepers.⁸

aa) Ausdrückliche Regelungen

Das Brandenburger Landesrecht sieht an vielen Stellen ausdrücklich eine proportionale Berücksichtigung der parlamentarischen Gruppierungen (Fraktionen und gegebenenfalls Gruppen) vor. Dies gilt u.a. für

- die Fachausschüsse des Landtages,⁹
- die Untersuchungsausschüsse,¹⁰

⁷ Vgl. auch die Unterscheidung zwischen Einzelwahlen und Gremienwahlen in §§ 40, 41 der Kommunalverfassung des Landes Brandenburg.

⁸ Siehe dazu im Einzelnen das Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 30. Jan. 2015 (Bearb. *Platter*), Die Besetzung der parlamentarischen Fachausschüsse, unter anderem unter dem Aspekt des Zugriffs auf die Vorsitze, S. 13 ff.; hier abrufbar:

<https://www.parlamentsdokumentation.brandenburg.de/starweb/LBB/ELVIS/parladoku/w6/gu/3.pdf>.

⁹ Art. 70 Abs. 2 Satz 1 LV.

¹⁰ § 4 Abs. 2 Satz 2 des Untersuchungsausschussgesetzes.

- die Enquete-Kommissionen,¹¹
- den Wahlprüfungsausschuss,¹²
- den Petitionsausschuss,¹³
- das Landtagspräsidium,¹⁴
- die Ausschussvorsitzenden¹⁵,
- die parlamentarischen Mitglieder des Landes-Kinder- und Jugendausschusses¹⁶ oder
- die vom Landtag zu entsendenden Mitglieder des Rundfunkrates des rbb¹⁷.

Hingegen ergibt sich für die Zusammensetzung des Landesverfassungsgerichts aus der Vorgabe in Art. 112 Abs. 4 Satz 2 LV, wonach bei der Wahl anzustreben ist, dass die politischen Kräfte des Landes angemessen mit Vorschlägen vertreten sind, keine Verpflichtung zur spiegelbildlichen Berücksichtigung der Fraktionen.¹⁸

bb) Geltung als Verfassungsgrundsatz

Fehlt eine ausdrückliche Regelung, stellt sich die Frage, ob und für welche Gremien der Spiegelbildlichkeitsgrundsatz von Verfassungs wegen gilt.

¹¹ § 2 Abs. 2 des Enquete-Gesetzes.

¹² § 5 Abs. 2 des Wahlprüfungsgesetzes i.V.m. § 10 GOLT.

¹³ § 4 Abs. 4 des Petitionsgesetzes i.V.m. § 10 GOLT.

¹⁴ § 10 Abs. 1 GOLT, nicht aber bereits aus Art. 69 Abs. 1 LV, der nur ein Grundmandat vorsieht.

¹⁵ Art. 70 Abs. 2 Satz 1 LV.

¹⁶ § 10 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 des Ersten Gesetzes zur Ausführung des Achten Buches Sozialgesetzbuch.

¹⁷ § 14 Abs. 1 Satz 2 Nr. 24 des Staatsvertrages über die Errichtung einer gemeinsamen Rundfunkanstalt der Länder Berlin und Brandenburg.

¹⁸ Dazu ausführlich das Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 18. Juni 2020 (Bearb. *Lehmann*), Wahl der Richterinnen und Richter des Verfassungsgerichts des Landes Brandenburg: Voraussetzungen, Parlamentspraxis und Rechtsvergleich, S. 21 ff., hier abrufbar:

<https://www.parlamentsdokumentation.brandenburg.de/starweb/LBB/ELVIS/parladoku/w7/gu/11.pdf>.

(1) *Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts*

Das Bundesverfassungsgericht hat, soweit ersichtlich, erstmals im Jahr 1989¹⁹ auf das Gebot der Widerspiegelung der Zusammensetzung des Plenums in der Zusammensetzung der Ausschüsse hingewiesen und dazu Folgendes ausgeführt:

„Die Ausschüsse bereiten Verhandlungen und Beschlüsse des Plenums vor (§ 54 Abs. 1 Satz 1 GOBT), arbeiten also stets auf die endgültige Beschlußfassung durch das Plenum hin und nehmen damit zugleich einen Teil des Entscheidungsprozesses entlastend vorweg. So wird in den Ausschüssen über Gesetzentwürfe einschließlich der Vorlage des Haushaltsgesetzes, über Anträge und Beschlußempfehlungen sowie über Vorlagen nach §§ 93 ff. GOBT beraten. Auch ein wesentlicher Teil der Informations-, Kontroll- und Untersuchungsaufgaben des Bundestages wird durch die Ausschüsse wahrgenommen (vgl. Art. 43 Abs. 1 GG, § 62 Abs. 1 Satz 3 GOBT). Durch diese Aufgabenstellung sind sie in die Repräsentation des Volkes durch das Parlament einbezogen; dieses Prinzip prägt den gesamten Bereich der parlamentarischen Willensbildung. Deshalb muß grundsätzlich jeder Ausschuß ein verkleinertes Abbild des Plenums sein und in seiner Zusammensetzung die Zusammensetzung des Plenums widerspiegeln.“

Vertieft und auf die Bundestagsbank im Vermittlungsausschuss übertragen wurde dieser Gedanke in einer Entscheidung aus dem Jahr 2004.²⁰ Dort heißt es:

„Dieser Grundsatz leitet sich her aus der in Art. 38 Abs. 1 GG festgelegten Freiheit und Gleichheit des Abgeordnetenmandats. Der Abgeordnete ist frei, sich in Fraktionen zu organisieren, weswegen die Fraktionen als politische Kräfte ebenso gleich und entsprechend ihrer Stärke zu behandeln sind wie die Abgeordneten untereinander ... Der Grundsatz der Spiegelbildlichkeit gilt auch für die Wahl der Mitglieder des Bundestages im Vermittlungsausschuss. ... Im organisatorischen Zusammenschluss - hier zu Fraktionen - geht die Freiheit und Gleichheit des Abgeordneten nicht verloren. Sie bleibt innerhalb der Fraktion bei Abstimmungen und bei einzelnen Abweichungen von der Fraktionsdisziplin erhalten und setzt sich zudem im außengerichteten Anspruch der Fraktion auf proportionale Beteiligung an der parlamentarischen Willensbildung fort. § 12 GOBT konkretisiert deshalb das, was aus Art. 38 Abs. 1 GG an Freiheit und Gleichheit des Mandats gefordert ist. Die Regelung soll sicherstellen, dass der Parlamentsausschuss die Zusammensetzung des Plenums in seiner konkreten, durch die Fraktionen geprägten organisatorischen Gestalt verkleinernd abbildet (Grundsatz der Spiegelbildlichkeit). Sie ermöglicht eine gleichheitsgerechte Aufgabenerfüllung durch die Ausschüsse. Wenn der Bundestag seine fachliche Arbeit durch Ausschüsse wahrnimmt, muss demnach der gleiche Anteil jedes Abgeordneten an der Repräsentanz des Volkes auch bei verkleinerten Gremien

¹⁹ BVerfG, Urt. vom 13. Juni 1989, Az. 2 BvE 1/88, juris, Rn. 113; ebenso BVerfG, Urt. vom 16. Juli 1991, Az. 2 BvE 1/91, juris, Rn. 101.

²⁰ BVerfG, Urt. vom 8. Dez. 2004, Az. 2 BvE 3/02, juris, Rn. 46 ff.

gewahrt werden, sofern diese wesentliche Teile der dem Bundestag zustehenden Informations-, Kontroll- und Untersuchungsaufgaben wahrnehmen. ... Als gemeinsamer Ausschuss zweier Verfassungsorgane ist der Vermittlungsausschuss zwar nicht ohne weiteres mit einem Ausschuss des Bundestages vergleichbar; seine Bedeutung im Gesetzgebungsverfahren steht aber der Aufgabenwahrnehmung durch Ausschüsse des Bundestages nicht nach. Die gestaltende Vorbereitung eines Gesetzesbeschlusses betrifft die zentrale Aufgabe des Deutschen Bundestages. Der Vermittlungsausschuss hat im Gesetzgebungsverfahren eine herausgehobene und in gewissem Umfang verselbständigte Stellung.“

In einer Entscheidung²¹ zu dem Sondergremium des Bundestages nach § 3 StabMechG hat das BVerfG schließlich das Gebot der Spiegelbildlichkeit auch für Gremien, die plenareretzend parlamentarische Aufgaben wahrnehmen, für anwendbar erklärt und Aussagen zur Umsetzung des Gebots im Einzelnen und zu Ausnahmen getroffen:

„Überträgt der Deutsche Bundestag zur Wahrung anderer Rechtsgüter von Verfassungsrang einem von ihm aufgrund seiner Selbstorganisationsbefugnis eingerichteten Ausschuss oder einem anderen Untergremium einzelne der von ihm zu erfüllenden Aufgaben zur selbständigen und plenareretzenden Wahrnehmung und bestehen dafür Gründe, die dem Gebot der gleichberechtigten Mitwirkung aller Abgeordneten die Waage halten, darf die Beschränkung der Statusrechte der gewählten Abgeordneten und die damit verbundene Ungleichbehandlung nicht weiter reichen, als dies unbedingt erforderlich ist ... Damit unverhältnismäßige Beeinträchtigungen von Statusrechten der Abgeordneten vermieden werden, muss der Grundsatz der Spiegelbildlichkeit gewahrt bleiben. ... Das folgt aus der Freiheit und Gleichheit des Mandats nach Art. 38 Abs. 1 GG und aus der Repräsentationsfunktion des Bundestages (Art. 20 Abs. 2 GG). Wird die Repräsentation des Volkes in Ausschüsse oder andere Untergremien verlagert, weil dort die Entscheidungen des Parlaments tendenziell vorbestimmt oder gar für das Parlament als Ganzes getroffen werden ..., so müssen diese Gremien auch in ihrer politischen Prägung dem Plenum entsprechen. Das gilt namentlich, wenn sie wesentliche Teile der dem Bundestag zustehenden Informations-, Kontroll- und Untersuchungsaufgaben wahrnehmen ...

aa) Die Fraktionen stellen die wesentlichen politischen Kräfte im Parlament dar. Auf der Gleichheit der einzelnen Abgeordneten aufbauend, sind sie der maßgebliche Bezugspunkt für die Gewichtung von Untergremien und daher auch entsprechend ihrer Stärke zu behandeln ... Jeder Ausschuss muss deshalb ein verkleinertes Abbild des Plenums sein und in seiner Zusammensetzung die Zusammensetzung des Plenums in seiner politischen Gewichtung widerspiegeln ... Das erfordert eine möglichst getreue Abbildung der Stärke der im Plenum vertretenen Fraktionen (Grundsatz der Spiegelbildlichkeit). ...

²¹ BVerfG, Urt. vom 28. Feb. 2012, Az. 2 BvE 8/11, juris, Rn. 125 ff.

bb) Der Grundsatz der Spiegelbildlichkeit enthält für sich genommen keine Aussage über die zulässige Größe eines Ausschusses oder eines anderen Untergremiums ... Je kleiner das Untergremium ausfällt, desto mehr Abgeordnete werden allerdings an der Wahrnehmung ihrer Statusrechte gehindert, und umso weniger ist insofern auch der Repräsentationsfunktion entsprochen. Daher steigen die Anforderungen an eine sachliche Rechtfertigung der Delegation von Entscheidungsbefugnissen mit der abnehmenden Größe eines Untergremiums. In Ausnahmefällen kann dies trotz formaler Wahrung des Grundsatzes der Spiegelbildlichkeit zu einer Verletzung von Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG wegen der zu geringen Größe des Untergremiums führen.

cc) Die Entscheidung, wie dem Grundsatz der Spiegelbildlichkeit konkret Rechnung zu tragen ist, insbesondere über welches Berechnungsverfahren, ist durch Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG nicht vorgegeben, sondern fällt grundsätzlich in die Entscheidungsbefugnis des Deutschen Bundestages ... Das Verfahren nach St. Laguë/Schepers ist dabei ebenso wenig zu beanstanden wie der Rückgriff auf die ebenfalls etablierten Verfahren nach d'Hondt oder Hare/Niemeyer ... Auch ein Wechsel zu einem anderen Zählverfahren kann gerechtfertigt sein, wenn hierfür sachliche Gründe bestehen ...

dd) Abstriche vom Grundsatz der Spiegelbildlichkeit sind nur in besonders gelagerten Fällen zulässig. Kollidiert er etwa mit dem Mehrheitsprinzip, also dem Grundsatz, dass sich die die Regierung tragende parlamentarische Mehrheit bei Sachentscheidungen auch in verkleinerten Abbildungen des Bundestages durchsetzen können muss, sind beide Grundsätze zu einem schonenden Ausgleich zu bringen ... Verkleinerte Abbildungen des Bundestages müssen deshalb personell dem Grundsatz der Spiegelbildlichkeit genügen; Abweichungen sind nur in engen Grenzen zulässig, wenn durch sie der im Plenum bestehenden politischen 'Regierungsmehrheit' Rechnung getragen werden kann ...“

(2) *Rechtsprechung des Verfassungsgerichts des Landes Brandenburg*

Das Verfassungsgericht des Landes Brandenburg hat, soweit ersichtlich, noch keine Gelegenheit gehabt, zum Gebot der Spiegelbildlichkeit als allgemeinem Verfassungsgrundsatz ausdrücklich Stellung zu nehmen. Wie oben dargelegt, gilt dieser Grundsatz in Brandenburg für eine Vielzahl von Gremien aufgrund spezieller Vorgaben der Verfassung oder des einfachen Rechts, sodass es in diesen Fällen keines Rückgriffs auf allgemeine Verfassungsgrundsätze bedarf.

Allerdings hat das Brandenburger Verfassungsgericht in einer Entscheidung aus dem Jahr 2016²² angedeutet, dass es vom Gebot einer Besetzung der PKK nach den Stärkeverhältnissen der Fraktionen ausgeht, auch wenn das Gericht wegen Mängeln im Vortrag der Antragstellerin in der Sache nicht entscheiden konnte. So ging das Verfassungsgericht

²² VerfG Bbg, Urt. vom 19. Feb. 2016, Az. 57/15, juris.

davon aus, dass nach § 24 des Brandenburgischen Verfassungsschutzgesetzes eine Beteiligung aller Fraktionen nach ihrer Stärke erfolgt²³, verweist auf die Vorschrift des Art. 67 Abs. 1 LV und „die hiernach den Fraktionen gewährten Rechte - insbesondere das Recht zur gleichmäßigen, ihrer jeweiligen Stärke entsprechenden Teilhabe an der Besetzung parlamentarischer Gremien“²⁴ und stellt die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Grundsatz der Spiegelbildlichkeit und des Sächsischen Verfassungsgerichtshofs zur Besetzung der PKK²⁵ dar²⁶.

(3) Folgerungen

Unter Zugrundelegung dieser verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung gilt der Grundsatz der Spiegelbildlichkeit von Verfassungen wegen für alle Gremien, die wesentliche Aufgaben des Parlaments wahrnehmen, sei es, weil sie wesentliche plenarvorbereitende Aufgaben haben, sei es, weil sie plenareretzende Funktion haben. Aus Art. 67 LV lässt sich ein Gebot der formalen Chancengleichheit der Fraktionen ableiten, das für Oppositionsfraktionen durch Art. 55 Abs. 2 LV²⁷ ergänzt wird. Hieraus folgt das Gebot einer der Größe der parlamentarischen Gruppierungen²⁸ entsprechenden Beteiligung bei der Wahrnehmung wesentlicher parlamentarischer Aufgaben.

Der Grundsatz der Spiegelbildlichkeit gebietet allerdings nicht, dass jede parlamentarische Gruppierung in dem jeweiligen Gremium vertreten ist. Die spiegelbildliche Abbildung des

²³ VerfG Bbg, Urt. vom 19. Feb. 2016, Az. 57/15, juris, Rn. 43.

²⁴ VerfG Bbg, Urt. vom 19. Feb. 2016, Az. 57/15, juris, Rn. 65.

²⁵ Der Sächsische Verfassungsgerichtshof hat in zwei Entscheidungen die Geltung des Spiegelbildlichkeitsgrundsatzes für die PKK bejaht: Der Status formaler Chancengleichheit der Fraktionen gelte überall, wo wesentliche Informations-, Kontroll- und Untersuchungsaufgaben des Parlaments wahrgenommen werden, zumal in einem Tätigkeitsbereich von Regierung und Verwaltung, der – wie der Einsatz nachrichtendienstlicher Mittel – weitgehend der Kontrolle durch Öffentlichkeit und Gerichte entzogen ist. Der parlamentarischen Kontrolle auch durch die die Regierung nicht tragenden Teile des Landtages komme daher in diesem Bereich eine besondere Bedeutung zu. Mit diesem Grundsatz sei die Bestellung der Mitglieder der PKK nur vereinbar, wenn sie nach dem Stärkeverhältnis der Fraktionen vorgenommen wird; SächsVerfGH, Urt. vom 26. Jan. 1996, Az. Vf. 15-I-95, LKV 1996, S. 295, 296; Beschl. vom 24. Feb. 2005, Az. Vf. 121-I-04, juris, Rn. 16.

²⁶ VerfG Bbg, Urt. vom 19. Feb. 2016, Az. 57/15, juris, Rn. 77 f.

²⁷ Die Vorschrift lautet: „Die Opposition ist ein wesentlicher Bestandteil der parlamentarischen Demokratie. Sie hat das Recht auf Chancengleichheit.“

²⁸ Zur Berücksichtigung der parlamentarischen Gruppen neben den Fraktionen bei der Gremienbesetzung siehe BVerfG, Urt. vom 16. Juli 1991, Az. 2 BvE 1/91, juris, Rn. 99 ff., 131, und die ausdrückliche Regelung in § 2 Abs. 2 des Enquete-Gesetzes. Allgemein zum verfassungsrechtlichen Status der parlamentarischen Gruppen in Abgrenzung zu den Fraktionen siehe VerfG Bbg, Urt. vom 22. Juli 2016, Az. 70/15, juris, Rn. 153 ff.

Plenums kann dazu führen, dass einer kleineren Gruppierung nach dem Zuteilungsverfahren kein Sitz in dem Gremium zusteht, weil diese Gruppierung andernfalls überproportional vertreten wäre.²⁹

Davon zu unterscheiden sind die Fragen, ob diesen Gruppierungen ein Grundmandat zusteht (dazu sogleich unter b und c) und inwieweit die Größe des Gremiums so zu wählen ist, dass möglichst viele oder alle Gruppierungen in dem Gremium aufgrund des anzuwendenden Berechnungsverfahrens vertreten sind. Ob und inwieweit eine solche Verpflichtung besteht, ist eine Frage des Einzelfalls.³⁰ So können beispielsweise Geheimchutzgründe eine kleine Mitgliederzahl eines Gremiums rechtfertigen.³¹ Jedenfalls darf die Größe nicht willkürlich festgelegt werden. Das kann etwa der Fall sein, wenn die beim Verfahren nach Hare/Niemeyer mögliche paradoxe Situation³² auftritt, dass eine Gruppierung bei der festgelegten Größe keinen Sitz erhält, ihr dieser Sitz aber nicht nur dann zustehen würde, wenn die Gremiengröße um einen Sitz erweitert würde, sondern auch dann, wenn das Gremium um einen Sitz verkleinert würde.³³ Eine Sonderregelung gilt für die Untersuchungsausschüsse: Nach § 4 Abs. 1 Satz 3 des Untersuchungsausschussgesetzes ist die Zahl der Mitglieder des Untersuchungsausschusses so zu bestimmen, dass die Stärkeverhältnisse der Fraktionen abgebildet werden können.

b) Spiegelbildlichkeit plus Grundmandat

Für die Ausschüsse³⁴ und das Präsidium des Landtags³⁵ wird der Anspruch auf spiegelbildliche Repräsentation der Fraktionen ergänzt durch einen Anspruch auf ein Grundman-

²⁹ BVerfG, Urt. vom 16. Juli 1991, Az. 2 BvE 1/91, juris, Rn. 99 ff., 131.

³⁰ Zu den (verfassungs-)rechtlichen Anforderungen an die Gremiengröße vgl. BayVerfGH, Entsch. vom 14. Dez. 1988, Az. Vf. 118-IV-87, NJW 1989, S. 1918 ff.; BayVerfGH, Entsch. vom 26. Nov. 2009, Az. Vf. 32-IVa-09, juris, Rn. 37 ff. für die Gemeindevertretung OVG Bln-Bbg, Beschl. vom 30. April 2015, Az. OVG 12 S 57.14, juris, Rn. 9 ff.; OVG NRW, Urt. vom 24. Nov. 2017, Az. 15 A 2331/15, juris, Rn. 62 ff.

³¹ BVerfG, Urt. vom 14. Jan. 1986, Az. 2 BvE 14/83, juris, Rn. 148 f. Ist die Mitgliederzahl eines Gremiums, für das der Grundsatz der Spiegelbildlichkeit gilt, zulässigerweise so klein, dass die Opposition nach dem Verteilungsverfahren überhaupt nicht vertreten ist, dürfte eine Pflicht bestehen, entgegen der proportionalen Verteilung zumindest einen Sitz für die Opposition vorzusehen, wenn die Mitgliederzahl nicht erhöht werden soll; für die PKK ergibt sich dies aus § 24 Abs. 1 Satz 3 des Brandenburgischen Verfassungsschutzgesetzes („Die parlamentarische Opposition muß angemessen vertreten sein.“).

³² Sog. Alabama-Paradoxon.

³³ Vgl. *Lechleitner*, in: Muth, Potsdamer Kommentar, 45. AL 2013, § 43 BbgKVerf Rn. 14.

³⁴ Art. 70 Abs. 2 Satz 2 LV.

³⁵ Art. 69 Abs. 1 Satz 3 LV. Die spiegelbildliche Besetzung ergibt sich aus § 10 Abs. 1 GOLT.

dat. Gleiches gilt für die Enquete-Kommissionen.³⁶ Jede Fraktion hat also mindestens einen Sitz in diesen Gremien, auch wenn ihr bei proportionaler Sitzverteilung ein solcher Sitz rechnerisch nicht zustünde.³⁷

Eine Ausdehnung dieses Anspruchs auf parlamentarischen Gruppen ist nicht geboten.³⁸

c) Grundmandat

Für den Richterwahlausschuss sieht Art. 109 Abs. 1 Satz 3 LV ein Grundmandat für jede Fraktion vor, ohne dass zugleich eine Verteilung der parlamentarischen Sitze in diesem Gremium nach den Stärkeverhältnissen der Fraktionen ausdrücklich festgelegt wird.³⁹

Für parlamentarische Gremien, die keine wesentlichen parlamentarischen Aufgaben wahrnehmen, nimmt der Sächsische Verfassungsgerichtshof an, dass zwar der Spiegelbildlichkeitsgrundsatz nicht gelte, aber jede Fraktion Anspruch auf einen Platz in dem Gremium habe.⁴⁰

d) Besetzung durch die Parlamentsmehrheit bei fehlenden Vorgaben

Bestehen keine ausdrücklichen Regelungen und ergibt sich eine Pflicht zur Berücksichtigung einzelner Fraktionen auch nicht aus allgemeinen verfassungsrechtlichen Vorgaben, kann die einfache Landtagsmehrheit bzw. die in den Besetzungsregelungen vorgesehene besondere Mehrheit⁴¹ die Gremienbesetzung nach eigener Beurteilung vornehmen. Oppositionsfraktionen können einbezogen werden, eine Pflicht besteht dann jedoch nicht.

Das gilt beispielsweise für die Besetzung des Landesrechnungshofes gem. Art. 107 Abs. 2 LV. Für das Landesverfassungsgericht bestehen zwar entsprechende Vorgaben ebenfalls nicht,⁴² jedoch erfordert die Wahl der Verfassungsrichter nach Art. 112 Abs. 4 Satz 5 LV

³⁶ § 2 Abs. 2 Satz 2 des Enquete-Gesetzes; Art. 73 Satz 2 LV sieht lediglich das Grundmandat vor.

³⁷ Zur Zulässigkeit einer solchen Regelung in der Geschäftsordnung vgl. VerfGH RhPf, Ur. vom 23. Jan. 2018, Az. VGH O 17/17, juris, Rn. 74 ff.

³⁸ VerfG Bbg, Ur. vom 22. Juli 2016, Az. 70/15, juris Rn. 199 ff.

³⁹ Ebenso § 12 Abs. 1 des Brandenburgischen Richtergesetzes.

⁴⁰ SächsVerfGH, Ur. vom 21. März 2013, Az. Vf. 95-I-12, juris, Rn. 30 – Reisedelegation des Landtages.

⁴¹ Landesrechnungshof: Mehrheit der Landtagsmitglieder (Art. 107 Abs. 2 Satz 1 LV); Verfassungsgericht: Zweidrittelmehrheit (Art. 112 Abs. 4 Satz 5 LV); Richterwahlausschuss: Mehrheit der anwesenden Abgeordneten (§ 12 Abs. 2 des Brandenburgischen Richtergesetzes).

⁴² Siehe Fn. 18.

die Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder des Landtags, sodass im Regelfall eine Einbeziehung (von Teilen) der Opposition erforderlich ist.

Auch die Zusammensetzung der Landesregierung ist mittelbar von der Parlamentsmehrheit abhängig. Zwar wird lediglich der Ministerpräsident durch den Landtag gewählt (Art. 83 LV), die übrigen Regierungsmitglieder werden von dem Ministerpräsidenten ernannt. Die Regierungsmitglieder verlieren ihr Amt aber, wenn der Landtag eine andere Person zum Ministerpräsidenten wählt (Art. 85 Abs. 1 Satz 1, 86 Abs. 1 LV). Andere Landesverfassungen sehen darüber hinausgehend eine Bestätigung der Landesregierung (so Art. 98 Abs. 2 Satz 3 Verf RhPf) oder sogar der einzelnen Regierungsmitglieder (so Art. 45 BayVerf) durch den Landtag vor.⁴³

Auch für die Besetzung des Präsidiums des Landtages soll der Grundsatz der Spiegelbildlichkeit nicht gelten⁴⁴ (wenn er nicht, wie in § 10 Abs. 1 GOLT, ausdrücklich angeordnet ist).

Allgemein gilt, dass für außerparlamentarische Gremien der Grundsatz der Spiegelbildlichkeit nicht zu beachten ist, auch wenn in diesen Gremien Mitglieder des Parlamentes vertreten sind.⁴⁵

2. Anforderungen an die zu bestimmenden Personen

Bei der Gremienbesetzung sind zudem die Vorgaben der Verfassung und der Gesetze für die Anforderungen an die zu bestimmenden Personen zu beachten, etwa eine besondere (juristische) Qualifikation, wie sie (teilweise) für die Mitglieder des Verfassungsgerichts,

⁴³ Dass Exekutivorgane ausschließlich durch die Parlamentsmehrheit bestimmt werden, ist auf (landes)staatlicher Ebene die Regel, auf der entsprechenden Ebene der Kommunen oder Bezirke gibt es aber Ausnahmen: So soll nach Art. 74 Abs. 1 Satz 2 Verf Bln das Bezirksamt auf Grund der Wahlvorschläge der Fraktionen entsprechend ihrem nach dem Höchstzahlverfahren (d'Hondt) berechneten Stärkeverhältnis in der Bezirksverordnetenversammlung gebildet werden. In Hessen werden die ehrenamtlichen Beigeordneten, die Mitglied des Gemeindevorstands sind, von der Gemeindevertretung nach den Grundsätzen der Verhältniswahl gewählt (§§ 44 Abs. 2, 55 Abs. 1, 65 der Hessischen Gemeindeordnung).

⁴⁴ VerfGH NRW, Beschl. vom 25. Okt. 2016., Az. 6/16, juris, Rn. 39 ff.; siehe auch VerfGH Sachsen, Urt. vom 5. Nov 2010, Az. Vf. 28-I-10, juris, Rn. 36 ff. zu den Vizepräsidenten.

⁴⁵ NdsStGH, Urt. vom 15. Jan. 2019, Az. 1/18, juris, Rn. 68 – Stiftungsrat; HmbVerfG, Urt. vom 19. Juli 2016, Az. 9/15, juris, Rn. 54 ff. – Härtefallkommission; BVerfG, Urt. vom 22. Sept. 2015, Az. 2 BvE 1/11, juris, Rn. 101 ff. – Besetzung von Arbeitsgruppen des Vermittlungsausschusses.

des Landesrechnungshofes und der G-10-Kommission⁴⁶ verlangt werden. Parlamentarische Gremien dürfen nur mit Mitgliedern des Landtags besetzt werden, wenn nicht, wie etwa für Enquete-Kommissionen, Ausnahmen vorgesehen sind. Außerparlamentarische Gremien können durch den Landtag je nach Ausgestaltung der Besetzungsregelungen auch mit Nichtparlamentariern besetzt werden,⁴⁷ ggf. ist eine Besetzung mit Mitgliedern des Landtages sogar ausdrücklich ausgeschlossen⁴⁸.

Für die Mitglieder der PKK sind fachliche Anforderungen nicht ausdrücklich geregelt. Jedoch ist anerkannt, dass die Wahl von der fachlichen Kompetenz, Verschwiegenheit und Integrität der Vorgeschlagenen abhängig gemacht werden kann.⁴⁹

III. Besetzungsmethoden

1. Benennung durch die Fraktionen

a) Verfassungsrechtliche Vorgaben

Haben die Fraktionen (und ggf. die Gruppen) einen Anspruch darauf, einen oder mehrere Sitze eines Gremiums zu besetzen, so sind die Mitglieder dieses Gremiums, wenn es sich um parlamentarische Gremien handelt, im Regelfall von den Fraktionen zu benennen.

Das Bundesverfassungsgericht⁵⁰ hat dazu ausgeführt, dass es zwar keinen verfassungsrechtlichen Bedenken begegne, wenn die Mitglieder eines Gremiums, das besonderen Anforderungen des Geheimschutzes unterliegt, mit der Mehrheit der Mitglieder des Parlamentes zu wählen sind. Denn Zweck dieser Regelung sei es sicherzustellen, dass sowohl die fachliche Kompetenz wie die Verschwiegenheit der Gewählten zur Überzeugung der Mehrheit feststehen. Eine solche Verfahrensweise sei aber ungewöhnlich und nur in en-

⁴⁶ Siehe Art. 112 Abs. 2 Satz 2 LV, § 4 des Landesrechnungshofgesetzes, § 2 Abs. 1 Satz 3 und 4 des Gesetzes zur Ausführung des Artikel 10-Gesetzes.

⁴⁷ Siehe z.B. für den Rundfunkrat des rbb § 14 Abs. 1 Satz 2 Nr. 24 des Staatsvertrages über die Errichtung einer gemeinsamen Rundfunkanstalt der Länder Berlin und Brandenburg: „Die Mitglieder brauchen nicht dem jeweiligen Parlament anzugehören.“

⁴⁸ Siehe für den Medienrat der Medienanstalt Berlin-Brandenburg § 11 Abs. 1 Nr. 1 des Staatsvertrags über die Zusammenarbeit zwischen Berlin und Brandenburg im Bereich der Medien und für das Landesverfassungsgericht Art. 112 Abs. 5 Satz 2 LV.

⁴⁹ Siehe dazu das Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 17. Juni 2020 (Bearb. *Lehmann/Lechleitner*), Die Wahl der Mitglieder der Parlamentarischen Kontrollkommission: Das Verständigungsverfahren durch Anhörung und Aussprache, S. 6 ff., hier abrufbar:

<https://www.parlamentsdokumentation.brandenburg.de/starweb/LBB/ELVIS/parladoku/w7/gu/10.pdf>.

⁵⁰ BVerfG, Urt. vom 14. Jan. 1986, Az. 2 BvE 14/83, juris, Rn. 150.

gen Grenzen verfassungsrechtlich hinnehmbar, weil sie die Möglichkeit einschlieÙe, dass die Mehrheit ihre Wahlentscheidung in Wahrheit nicht nach Maßgabe der genannten Kriterien trifft, sondern neben Abgeordneten der Mehrheit nur ihr politisch genehme Abgeordnete der Minderheit wählt oder die Minderheit ganz übergeht.

Für die Besetzung des hauptamtlichen Magistrats einer Gemeinde durch die Gemeindevertretung (Stadtvertretung) in Schleswig-Holstein hat das Bundesverfassungsgericht allerdings das Gegenteil angenommen, nämlich dass eine Benennung der Magistratsmitglieder durch die Fraktionen unzulässig sei.⁵¹ Denn eine Fraktion könne den Akt der demokratischen Legitimation eines Magistratsmitglieds nicht leisten. Fraktionen seien Teile und ständige Gliederungen der Vertretungskörperschaft. Sie hätten den technischen Ablauf der Meinungsbildung und Beschlussfassung in der Vertretungskörperschaft, in der sie tätig sind, in gewissem Grade zu steuern und damit zu erleichtern. Eine Fraktion sei aber immer nur Teil eines Ganzen und könne daher nicht rechtlich wirksam die Funktionen und Kompetenzen des Ganzen wahrnehmen. Der Stadtvertretung in ihrer Gesamtheit, als dem Organ, das in der Gemeinde den Volkswillen repräsentiert, dürfe die Entscheidung über die personelle Besetzung des Magistrats, der ebenfalls einer demokratischen Legitimation bedarf, nicht entzogen werden. Eine solche Entziehung liege aber vor, wenn eine vom Plenum zu treffende Entscheidung in eine Entscheidung der Fraktionen verlagert wird.

Völlig konsistent erscheinen diese beiden Urteile nicht. Wohl nicht zuletzt deshalb hat das Bundesverfassungsgericht das seiner Ansicht nach maßgebliche Unterscheidungskriterium in einer späteren Entscheidung zur Benennung der Mitglieder eines Untersuchungsausschusses durch die Fraktionen des Bundestages⁵² deutlicher herausgearbeitet:

Es begegne keinen verfassungsrechtlichen Bedenken, dass die Mitglieder des Untersuchungsausschusses nicht vom Plenum gewählt, sondern von den Fraktionen bestimmt werden. Parlamentarische Untersuchungsausschüsse übten öffentliche Gewalt aus, so dass ihre Handlungen einer demokratischen Legitimation bedürften, die sich auf die Gesamtheit der Bürger als Staatsvolk zurückführen lässt. Die Mitglieder des Bundestages erlangten die für ihre Tätigkeit als Volksvertreter erforderliche demokratische Legitimation unmittelbar durch die Bundestagswahl, die sich auf alle Aufgaben, Tätigkeiten und Befug-

⁵¹ BVerfG, Urt. vom 10. Dez. 1974, Az. 2 BvK 1/73, juris, Rn. 56.

⁵² BVerfG, Beschl. vom 1. Okt. 1987, Az. 2 BvR 1178/86, juris, Rn. 97 ff.

nisse beziehe, die das Grundgesetz dem Bundestag zuweist. Hierzu gehöre auch das Untersuchungsrecht, das der Bundestag durch jeweils von ihm eingesetzte Untersuchungsausschüsse ausübt. Die Untersuchungsausschüsse seien lediglich Hilfsorgan des Bundestages, denn sie erfüllten nur die Aufgaben, die ihnen durch den Einsetzungsbeschluss des Bundestages übertragen worden sind. Sie erhielten also nicht die Stellung eines selbständigen, unabhängig von der vorhandenen demokratischen Legitimation des Bundestages und seiner Mitglieder erst eigens demokratisch zu legitimierenden Organs. Entscheidend für die Wahrung des Demokratieprinzips sei somit neben der Einsetzung des Untersuchungsausschusses durch das Plenum der Volksvertretung die auf dem individuellen Berufungsakt der Wahl beruhende demokratische Legitimation der Abgeordneten, die Mitglieder des Ausschusses sind. Welche einzelnen Abgeordneten des Bundestages den jeweiligen Ausschüssen angehören, sei nicht mehr eine Frage der demokratischen Legitimation der Ausschüsse, sondern eine solche der personellen Zuständigkeit innerhalb des Organbereichs des Bundestages.

Grundlegend anders zu beurteilen sei dagegen die Bestellung der Mitglieder eines nicht der Volksvertretung zugeordneten, selbständigen, mit eigenen Befugnissen ausgestatteten Organs einer juristischen Person des öffentlichen Rechts, das innerhalb des ihm durch Gesetz oder Satzung zugewiesenen eigenen Aufgabenbereichs öffentliche Gewalt ausübt. Ein solches Organ, wie (seinerzeit) der Magistrat der Gemeinden in Schleswig-Holstein, bedürfe einer demokratischen Legitimation, die sich auf die Gesamtheit der jeweils wahlberechtigten Bürger zurückführen lässt. Die Volksvertretung könne diese Legitimation nur durch einen Akt vermitteln, der ihr in ihrer Gesamtheit zuzurechnen ist. Eine Benennung der Organmitglieder durch die Fraktionen reiche hier nicht aus.

b) Anwendungsfälle

aa) Fachausschüsse und Enquete-Kommissionen

Im Landtag Brandenburg wird das Benennungsverfahren für die Bestimmung der Mitglieder der Fachausschüsse einschließlich des Petitionsausschusses und des Wahlprüfungsausschusses angewandt (§ 74 Abs. 2 GOLT). Auch für die Enquete-Kommissionen gilt das Benennungsverfahren, wenn kein Einvernehmen über die Mitglieder erzielt wird (§ 2 Abs. 2 des Enquete-Gesetzes).

bb) Untersuchungsausschüsse

Die Mitglieder der Untersuchungsausschüsse werden jedoch nach § 4 Abs. 1 Satz 1 des Untersuchungsausschussgesetzes gewählt. Dies ist nach der oben dargestellten Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts aber nicht zwingend. So sieht etwa § 5 des Untersuchungsausschussgesetzes des Bundes vor, dass die ordentlichen und stellvertretenden Mitglieder der Untersuchungsausschüsse von den Fraktionen benannt und abberufen werden. Eine Wahl durch das Parlament dürfte unter Zugrundlegung der oben geschilderten Rechtsprechung aber zulässig sein, weil Untersuchungsausschüsse das Recht haben, Beweise auch zu geheimhaltungsbedürftigen Sachverhalten zu erheben. Die Ablehnung von Wahlvorschlägen, zumal einer einsetzungsberechtigten Minderheit, dürfte aber nur in besonderen Ausnahmefällen zulässig sein.

cc) Ausschussvorsitze

Auch für die Ausschussvorsitze besteht nach der Landesverfassung ein Zugriffsrecht der Fraktionen entsprechend ihrem Stärkeverhältnis (Art. 70 Abs. 2 Satz 1 LV). Der Zugriff auf die jeweiligen Ausschüsse erfolgt gem. § 74 Abs. 3 GOLT nach dem Verfahren nach d'Hondt, wenn keine Einigung im Präsidium erzielt wurde. Die Ausschussvorsitzenden werden allerdings nicht von den zugriffsberechtigten Fraktionen benannt, sondern vom Ausschuss gewählt (§ 74 Abs. 3 Satz 4 GOLT). Entsprechendes gilt für die stellvertretenden Vorsitzenden. Rechtlich möglich wäre aber auch hier ein Benennungsverfahren, wie es mehrere Landtage vorsehen.⁵³ Auch der Brandenburger Gesetzgeber für die Ausschussvorsitze in den Kommunalvertretungen ein Benennungsverfahren geregelt. § 43 Abs. 5 der Kommunalverfassung für das Land Brandenburg (BbgKVerf) sieht vor, dass die Ausschussvorsitze nach dem Höchstzahlverfahren nach d'Hondt in der Reihenfolge der Höchstzahlen auf die Fraktionen verteilt werden und die berechtigte Fraktion den Vorsitzenden des Ausschusses gegenüber dem Vorsitzenden der Gemeindevertretung aus dem Kreis der Ausschussmitglieder benennt. Die Ausschüsse können aus ihrer Mitte einen oder mehrere Stellvertreter des Vorsitzenden wählen.

⁵³ Siehe z.B. § 11 Abs. 3 Satz 1 der Geschäftsordnung des Niedersächsischen Landtages oder § 13 Abs. 1 Satz 1 der Geschäftsordnung des Landtages von Sachsen-Anhalt; siehe auch die Übersicht in Anlage 2 des Gutachtens des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 30. Jan. 2015 (Fn. 8).

dd) Präsidium

Das Präsidium wird nach Art. 69 Abs. 1 LV vom Landtag gewählt. Dies ist das in der Parlamentspraxis übliche Besetzungsverfahren. Im Sächsischen Landtag wird das (21-köpfige) Präsidium jedoch teilweise von den Fraktionen benannt.⁵⁴ Haben die Parlamente neben dem Präsidium auch einen Ältestenrat eingesetzt, so werden dessen Mitglieder in der Regel ebenfalls zumindest teilweise von den Fraktionen benannt.⁵⁵

2. Mehrheitswahl

a) Verfassungsrechtliche Vorgaben

Nach der oben geschilderten Rechtsprechung dürfte eine Wahl anstelle des Benennungsverfahrens im Regelfall geboten sein, wenn Gremien durch das Parlament zu besetzen sind, die nichtparlamentarische hoheitliche Aufgaben wahrnehmen. Hingegen ist die Wahl der Mitglieder parlamentarischer Gremien, für die Besetzungsrechte der Fraktionen bestehen, nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts⁵⁶ rechtfertigungsbedürftig, wenn die Wahl nicht in der Verfassung angeordnet wird. Eine Rechtfertigung ist insbesondere gegeben, wenn sich das Gremium mit geheimhaltungsbedürftigen Angelegenheiten (Verschlussachen, private Daten) befassen kann und demzufolge das Vertrauen des Parlaments in die Integrität der Gremienmitglieder gegeben sein muss.

b) Regelungsvarianten

Mehrheitswahl bedeutet, dass die Wahl zustande gekommen ist, wenn eine bestimmte Mehrheit von Stimmen für den Wahlvorschlag abgegeben wurde. Im Regelfall ist dies die einfache Mehrheit, die vorliegt, wenn mehr Ja- als Nein-Stimmen für den Wahlvorschlag abgegeben wurden.⁵⁷ Es können aber auch abweichende Mehrheiten vorgesehen sein.⁵⁸ Insbesondere das Erfordernis einer Zweidrittelmehrheit, wie für die Wahl der Verfassungsrichter vorgesehen (Art. 112 Abs. 4 Satz 5 LV), erfordert im Regelfall eine Einbindung der

⁵⁴ § 5 der Geschäftsordnung des Sächsischen Landtags.

⁵⁵ Statt vieler siehe § 6 Abs. 1 Satz 1 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages, § 17 Abs. 1 Satz 4 der Geschäftsordnung des Abgeordnetenhauses von Berlin.

⁵⁶ BVerfG, Urt. vom 14. Jan. 1986, Az. 2 BvE 14/83, juris, Rn. 150.

⁵⁷ Siehe Art. 65 LV. Die einfache Mehrheit genügt z.B. für die Wahl zum Präsidium (Art. 69 Abs. 1 LV), zur PKK (§ 24 Abs. 1 Satz 2 des Brandenburgischen Verfassungsschutzgesetzes) oder zum Untersuchungsausschuss (§ 4 Abs. 1 Satz 1 des Untersuchungsausschussgesetzes) sowie für die Wahl zum Ausschussvorsitzenden durch den Ausschuss (§ 74 Abs. 3 Satz 4 GOLT).

⁵⁸ Siehe Fn. 41.

Opposition. Eine proporzgerechte Sitzverteilung ist damit jedoch nicht zwingend zu gewährleisten.

Denkbar sind auch Blockwahlen, bei denen über den Besetzungsvorschlag insgesamt abgestimmt wird.⁵⁹ Dies hat den Vorteil, dass die Größenverhältnisse der Fraktionen Berücksichtigung finden, aber den Nachteil, dass bei Ablehnung nur eines einzelnen Kandidaten der Besetzungsvorschlag insgesamt abzulehnen ist. Auch ein Meiststimmenverfahren ist, insbesondere bei mehreren Bewerbern, denkbar. Gewählt ist danach, wer die meisten Stimmen erhält.⁶⁰

c) Folgen einer Ablehnung von Vorschlägen der berechtigten Fraktion

Trifft ein Besetzungsrecht der (Oppositions-)Fraktionen auf das Wahlrecht einer (Landtags-)Mehrheit, stellt sich die Frage, wie zu verfahren ist, wenn die Mehrheit den Vorschlag der besetzungsberechtigten Fraktion ablehnt. Dies kann etwa der Fall sein, wenn zulässige Anforderungen an die Mitglieder gestellt werden und die vorgeschlagene Person diese Anforderungen nach (zutreffender oder unzutreffender) Auffassung der Mehrheit nicht erfüllt. Nach der Rechtsprechung ist in diesem Fall ein Verständigungsverfahren durchzuführen mit dem Ziel, geeignete Kandidaten der vorschlagsberechtigten Fraktion zu finden.⁶¹ Was in der Zwischenzeit gilt, ist, wenn ausdrückliche Regelungen fehlen, durch Auslegung zu ermitteln. Vorzugswürdig sind in jedem Fall eindeutige Vorgaben, die gewährleisten, dass einerseits das Besetzungsrecht der Fraktionen durch die Mehrheit nicht in unzulässiger Weise dauerhaft vereitelt werden kann und dass andererseits die vorschlagsberechtigte Fraktion die Arbeitsfähigkeit des Gremiums nicht durch fehlende Vorschläge oder den Vorschlag ungeeigneter Kandidaten gefährden kann.⁶² Denkbar sind Vorgaben dazu, wann das Gremium als konstituiert gilt,⁶³ inwieweit es bei unbesetzten

⁵⁹ Zu Beispielen im Bundestag siehe *Edinger*, Wahl und Besetzung parlamentarischer Gremien, 1992, S. 318 f.

⁶⁰ Siehe § 4 Abs. 1 der Anlage 7 zur GOLT. Für die Wahl des Ministerpräsidenten gilt das Meiststimmenverfahren ab dem dritten Wahlgang (Art. 83 Abs. 2 Satz 2 LV).

⁶¹ Siehe dazu ausführlich das Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 17. Juni 2020 (Fn. 49), S. 11 ff.

⁶² Siehe beispielsweise die sehr umfassenden Regelungen zum Aufsichtsrat einer Aktiengesellschaft in den §§ 97 ff. des Aktiengesetzes.

⁶³ Dazu (jeweils eine fehlende Konstituierung annehmend) BVerfG, Beschl. vom 9. Juni 1971, Az. 2 BvR 114/71 u.a., juris Rn. 9 (unvollständige Besetzung eines Schöffenwahlausschusses); ThürVerfGH, Beschl. vom 14. Okt. 2020, Az. VerfGH 106/20, BeckRS 2020, 33783, Rn. 46 (PKK); anders zu § 6 Abs. 1 Satz 1 der Amtsordnung a.F. OVG Bbg, Beschl. vom 7. Jan. 2004, Az. 1 B 11/04, juris, Rn. 5; siehe

Sitzen beschlussfähig bleibt⁶⁴ oder wann das Vorschlagsrecht verbraucht ist⁶⁵. Auch könnte ein eigenständiges verfassungsgerichtliches Verfahren vorgesehen werden,⁶⁶ da derzeit allenfalls eine einstweilige Anordnung⁶⁷ im Zusammenhang mit einem Organstreitverfahren denkbar ist.

3. Verhältniswahl

a) Rechtliche Vor- und Nachteile

Werden Gremiensitze im Wege der Verhältniswahl vergeben, kann jede Gruppierung eine Kandidatenliste aufstellen. Die Gremiensitze werden dann, wie bei den Landtags- oder Bundestagswahlen, nach dem Verhältnis der auf diese Listen entfallenden Stimmen verteilt. Dieses Verfahren kombiniert also den (legitimationsspendenden) Wahlakt mit einer Proporzverteilung der Gremienmandate. Zudem bleiben Sitze nicht unbesetzt. Diesen Vorteilen steht aber der Nachteil gegenüber, dass im Fall zulässiger Eignungsanforderungen eine Wahl ungeeigneter Kandidaten nicht durch die Mehrheit verhindert werden kann. Zudem kann eine Verhältniswahl die Abbildung der Fraktionsgrößen im zu besetzenden Gremium verzerren, etwa weil Abgeordnete bewusst oder versehentlich eine andere Liste wählen oder eine ungültige Stimme abgeben oder weil nicht alle Wahlberechtigten an der Wahl teilnehmen können.⁶⁸ In der Rechtsprechung ist allerdings anerkannt, dass solche mit einer Verhältniswahl notwendig einhergehenden Unwägbarkeiten keinen Verstoß gegen den Grundsatz der Spiegelbildlichkeit darstellen.⁶⁹

auch BVerwG, Beschl. vom 15. Mai 2020, Az. 5 P 3/19, juris, Rn. 17 (Personalrat ohne einen wirksam gebildeten Vorstand ist nicht handlungsfähig).

⁶⁴ Siehe § 108 Abs. 2 Satz 4 des Aktiengesetzes: „Der Beschlußfähigkeit steht nicht entgegen, daß dem Aufsichtsrat weniger Mitglieder als die durch Gesetz oder Satzung festgesetzte Zahl angehören, auch wenn das für seine Zusammensetzung maßgebende zahlenmäßige Verhältnis nicht gewahrt ist.“

⁶⁵ Vgl. (den Verbrauch eines gebundenen Vorschlagsrechts ablehnend) SchIHOVG, Beschl. vom 8. Dez. 1994, Az. 2 M 74/94, juris, Rn. 29: unentziehbares Vorschlagsrecht/das Demokratieprinzip setze Kompromissfähigkeit und Kompromissbereitschaft voraus; OVG Bbg, Beschl. vom 7. Jan. 2004, Az. 1 B 11/04, juris, Rn. 5.

⁶⁶ Vgl. §§ 98 ff., 104 des Aktiengesetzes.

⁶⁷ Vgl. OVG Bbg, Beschl. vom 7. Jan. 2004, Az. 1 B 11/04, juris, Rn. 5.

⁶⁸ Vgl. *Edinger* (Fn. 59), S. 315 f.

⁶⁹ BVerwG, Urt. vom 10. Dez. 2003, Az. 8 C 18/03, juris, Rn 19; SächsOVG, Beschl. vom 12. Jan. 2011, Az. 4 B 348/10, juris, Rn. 19 f.; VG Köln, Urt. vom 17. Feb. 2016, Az. 4 K 774/15, juris, Rn 108; siehe auch BVerfG, Urt. vom 10. Dez. 1974, Az. 2 BvK 1/73, juris, Rn. 53.

b) Anwendungsfälle

Werden die genannten Nachteile in Kauf genommen, kommt die Verhältniswahl grundsätzlich für alle Gremienbesetzungen als Alternative zum Benennungsverfahren oder zur Mehrheitswahl in Betracht.

Abweichend von der Rechtslage in Brandenburg werden beispielsweise die parlamentarischen Mitglieder des Richterwahlausschusses des Bundes, der für die Wahl der Richter der obersten Gerichtshöfe des Bundes zuständig ist, durch Verhältniswahl bestimmt.⁷⁰

Darüber hinaus sehen zwei Länder, Hessen und Bayern, sogar die Besetzung eines Teiles der Richterbank ihrer Verfassungsgerichte im Wege der Verhältniswahl vor. Art. 130 Abs. 1 Satz 1 der Verfassung des Landes Hessen bestimmt, dass der Staatsgerichtshof aus 11 Mitgliedern besteht, und zwar fünf Richtern und sechs vom Landtag nach den Grundsätzen der Verhältniswahl gewählten Mitgliedern, die nicht dem Landtag angehören dürfen. Der Bayerische Verfassungsgerichtshof besteht aus dem Präsidenten, 22 berufsrichterlichen Mitgliedern und 15 weiteren Mitgliedern, die je nach Verfahrensart in unterschiedlicher Besetzung entscheiden. Die weiteren Mitglieder werden gem. Art. 4 Abs. 2 des Gesetzes über den Bayerischen Verfassungsgerichtshof jeweils vom neuen Landtag nach seinem Zusammentritt gemäß den Grundsätzen des Verhältniswahlrechts gewählt. Die Einzelheiten werden in §§ 41 ff. der Geschäftsordnung für den Bayerischen Landtag geregelt.⁷¹

4. Amtsmandate

Ein Gremium wird durch Amtsmandate besetzt, wenn die Inhaber eines bestimmten Amtes Mitglieder des Gremiums werden, ohne dass ein Wahl- oder Benennungsakt im Parlament erforderlich ist. Im Hinblick auf parlamentarische Gremien kommt eine Besetzung durch Amtsmandate besonders für das Präsidium/den Ältestenrat in Betracht. Nach § 5 Abs. 1 und 2 der Geschäftsordnung des Sächsischen Landtags gehören dem Präsidium die Präsidentin oder der Präsident, die Vizepräsidentinnen und Vizepräsidenten sowie die Vorsitzenden der im Landtag vertretenen Fraktionen an. Ist die Parlamentarische Geschäftsfüh-

⁷⁰ § 5 Abs. 1 und 2 des Richterwahlgesetzes; Gleiches gilt für die Wahl zum Wahlausschuss für die Richter des Bundesverfassungsgerichts gem. § 6 Abs. 2 des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes.

⁷¹ Siehe zu den Verfahren in Hessen und Bayern auch das Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 18. Juni 2020 (Fn. 18), S. 43 f., 80, 84.

rerin oder der Parlamentarische Geschäftsführer einer Fraktion nicht Präsidiumsmitglied, so ist sie oder er im Präsidium persönliche Stellvertreterin oder persönlicher Stellvertreter einer oder eines Fraktionsvorsitzenden der betreffenden Fraktion.

5. Losverfahren

Nur der Vollständigkeit halber sei erwähnt, dass ausgehend von der Gleichheit aller Abgeordneten als Vertreter des ganzen Volkes theoretisch auch eine Gremienbesetzung durch Losverfahren in Betracht kommt. Selbst wenn die Verteilung auf der Grundlage der Stärkeverhältnisse der Fraktionen vorgenommen würde, würde ein solches Verfahren weder die Aufgabenverteilung innerhalb der Fraktionen noch berechnigte Interessen der Landtagsmehrheit hinreichend berücksichtigen. Daher wird es nur angewandt, soweit die Wahl- oder Benennungsverfahren wegen Stimmen- oder Sitzgleichheit eine Zuteilung nicht ermöglichen.⁷²

6. Kombinationsmodelle

Die genannten Modelle müssen nicht in Reinform umgesetzt werden, vielmehr sind auch Kombinationen möglich. So können einzelne Mitglieder eines Gremiums durch jeweils unterschiedliche Verfahren bestimmt werden (z.B. durch eine Kombination von Wahl- und Amtsmandaten). Ein Benennungsverfahren oder eine Verhältniswahl kann mit einer Abwahl durch die Mehrheit oder mit einem Widerspruchsrecht kombiniert werden.⁷³ Bleibt eine Mehrheitswahl erfolglos, kann der Übergang zu einer Verhältniswahl angeordnet werden.⁷⁴

Als Beispiel sei auf die Regelungen über die Ämter- und Gremienbesetzung in den Kommunalvertretungen nach §§ 40, 41, 43 BbgKVerf hingewiesen, die alle vorgestellten Ver-

⁷² Siehe § 9 Satz 2 GOLT.

⁷³ Für ein Widerspruchsrecht im Benennungsverfahren siehe das Beispiel in BVerfG, Urt. vom 10. Dez. 1974, Az. 2 BvK 1/73, juris, Rn. 6, 58; für die Abwahl bei einer Verhältniswahl siehe § 41 Abs. 7 BbgKVerf; für die Abberufung der im Benennungsverfahren bestimmten Ausschussvorsitzenden siehe § 11 Abs. 4 Satz 1 und 2 der Geschäftsordnung des Niedersächsischen Landtages: „Der Landtag kann die Vorsitzende oder den Vorsitzenden eines Ausschusses auf Antrag der Mehrheit der Mitglieder des Landtages abberufen. Die Abberufung bedarf einer Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder des Landtages.“

⁷⁴ Siehe § 3 der Geschäftsordnung des Landtages Rheinland-Pfalz: „Der Landtag wählt die Abgeordneten, denen die Schriftführung obliegt, in einem Wahlgang aufgrund eines gemeinsamen Vorschlags der Fraktionen ohne Aussprache. Kommt ein solcher Vorschlag nicht zustande, wird nach den Grundsätzen der Verhältniswahl gewählt.“

fahren miteinander kombinieren. Die Vorschriften unterscheiden zwischen Einzelwahlen, Gremienwahlen und der Besetzung der beratenden Ausschüsse.

Hat die Kommunalvertretung eine einzelne Person zu bestellen oder vorzuschlagen, so wird diese nach § 40 BbgKVerf durch Mehrheitswahl gewählt. Ist nur eine Person vorgeschlagen, genügt die einfache Mehrheit (§ 40 Abs. 4 BbgKVerf). Andernfalls ist im ersten Wahlgang die absolute Mehrheit erforderlich; wird diese verfehlt, findet eine Stichwahl zwischen den beiden erfolgreichsten Kandidaten nach dem Meiststimmenverfahren statt (§ 40 Abs. 2 und 3 BbgKVerf).

Hat die Gemeindevertretung mehrere Mitglieder eines Gremiums zu bestellen oder vorzuschlagen, werden die Mitglieder und ihre Stellvertreter grundsätzlich gewählt (§ 41 Abs. 1 BbgKVerf). Die Mitglieder der beratenden Ausschüsse und die Ausschussvorsitzenden hingegen werden durch die Fraktionen benannt, wobei für die Verteilung der Ausschusssitze das Verfahren nach Hare/Niemeyer und für die Verteilung der Zugriffsrechte auf die Vorsitze das Verfahren nach d'Hondt gilt (§ 43 Abs. 2 und 5 BbgKVerf).

Ist eine Wahl der Gremienmitglieder erforderlich, beispielsweise bei beschließenden Ausschüssen wie dem Hauptausschuss (§ 49 Abs. 2 Satz 2 BbgKVerf), sind die Sitze nach Hare/Niemeyer auf die Fraktionen zu verteilen, und die Kommunalvertretung entscheidet über die Mitglieder des Gremiums einschließlich der Stellvertreter durch Blockwahl, also unter Bindung an die aufgrund dieser Verteilung unterbreiteten Vorschläge der Fraktionen (§ 41 Abs. 2 und 4 BbgKVerf). Kommt der Wahlbeschluss nicht zustande, können die Fraktionen neue Vorschläge unterbreiten. Wird der Beschluss erneut abgelehnt, werden die Mitglieder und ihre Stellvertreter schließlich durch Verhältniswahl aufgrund von Listenvorschlägen der Fraktionen gewählt (§ 41 Abs. 5 BbgKVerf). Die Gewählten können durch die Mehrheit der gesetzlichen Anzahl der Mitglieder der Kommunalvertretung aus wichtigem Grund abgewählt werden (§ 41 Abs. 7 BbgKVerf).

IV. Ergebnis

Für die Besetzung von Gremien, die wesentliche parlamentarische Aufgaben wahrnehmen, gilt der verfassungsrechtliche Grundsatz der Spiegelbildlichkeit, der eine Besetzung nach dem Verhältnis der Stärke der parlamentarischen Gruppierungen erfordert. Für andere Gremien oder Ämter gilt dies hingegen nur bei einer ausdrücklichen Regelung in der Verfassung, im Gesetz oder in der Geschäftsordnung.

Zur individuellen Bestimmung der Mitglieder der Gremien kommen insbesondere die Benennung der Mitglieder durch die Fraktionen und Gruppen, die Wahl der Mitglieder durch eine (ggf. qualifizierte) Mehrheit des Parlaments oder die Wahl der Mitglieder im Wege einer Verhältniswahl in Betracht. Das Benennungsverfahren ist im Regelfall zur Besetzung von Gremien geboten, die wesentliche parlamentarische Aufgaben wahrnehmen, wenn nicht in der Verfassung die Wahl der Mitglieder ausdrücklich vorgeschrieben ist. Abweichungen bedürfen einer besonderen Rechtfertigung. Diese ist insbesondere gegeben, wenn sich das Gremium mit geheimhaltungsbedürftigen Angelegenheiten (Verschlussachen, privaten Daten) befassen kann und demzufolge das Vertrauen des Parlaments in die Integrität der Gremienmitglieder gegeben sein muss. Hingegen ist für durch das Parlament zu besetzende außerparlamentarische Gremien im Regelfall eine Wahl der Mitglieder geboten, jedenfalls wenn die Gremien hoheitliche Aufgaben wahrnehmen.

Für einige Gremien, für die im Landtag Brandenburg eine Mehrheitswahl vorgesehen ist, gelten in anderen Parlamenten abweichende Besetzungsverfahren. So wird das Präsidium des Sächsischen Landtages teilweise von den Fraktionen benannt und die Fraktionsvorsitzenden sind von Amts wegen Mitglied des Präsidiums. Auch der Ältestenrat wird in vielen Parlamenten im Benennungsverfahren besetzt. Gleiches gilt für die Ausschussvorsitze. Im Bundestag werden die Mitglieder der Untersuchungsausschüsse von den Fraktionen benannt und die Mitglieder des Richterwahlausschusses durch Verhältniswahl bestimmt. In Bayern und Hessen wird ein Teil der Richterbank des Landesverfassungsgerichts im Wege der Verhältniswahl besetzt.

Das optimale Verfahren zur Gremienbesetzung gibt es nicht. Im Rahmen der verfassungsrechtlichen Vorgaben kommt den Parlamenten daher ein weiter Spielraum bei der Ausgestaltung der Verfahren zu.

Mehrheitswahlen haben den Vorteil, dass der Landtag ungeeignete Kandidaten ablehnen kann. Damit verbunden ist aber der Nachteil, dass die Personalauswahl der Fraktionen oder Gruppen zur Disposition der Landtagsmehrheit gestellt wird und ggf. nicht ohne weiteres durchgesetzt werden kann. Lehnt die Landtagsmehrheit vorgeschlagene Kandidaten ab, ist das Spannungsverhältnis zwischen den Besetzungsrechten der Fraktionen einerseits und dem Wahlrecht des Landtags andererseits nur schwer aufzulösen.

Solche Konflikte entstehen nicht, wenn die Mitglieder durch die Fraktionen benannt werden. Allerdings fehlt in diesem Fall der für die Besetzung externer Entscheidungsgremien

grundsätzlich erforderliche Legitimationsakt durch das Parlament. Zudem ist dieses Verfahren problematisch, wenn an die Gremienmitglieder besondere Anforderungen etwa im Hinblick auf den Geheimschutz zu stellen sind und deshalb sichergestellt werden soll, dass Anforderungen wie die fachliche Kompetenz und die Verschwiegenheit der Gewählten zur Überzeugung der Mehrheit feststehen.

Einen Mittelweg zwischen Mehrheitswahl und Benennungsrecht stellt die Verhältniswahl dar. Anders als beim Benennungsverfahren ist hier eine legitimierende Rückbindung an das Parlament gegeben. Zugleich können sich die Fraktionen mit ihren Personalvorschlägen im Regelfall durchsetzen. Gleichwohl bestehen auch hier Nachteile. Zum einen ist die Verhältniswahl wie jede Wahl anders als ein Benennungsverfahren mit Unwägbarkeiten im Hinblick auf das Abstimmungsverhalten oder die Teilnahme an der Wahl verbunden, so dass es zu Proporzverzerrungen kommen kann. Zudem hat die Mehrheit keine Möglichkeit, ungeeignete Vorschläge abzulehnen.

Auch Kombinationsmodelle sind denkbar. Die Modelle können nicht nur im Hinblick auf Berufung der Mitglieder kombiniert werden, sondern es kommen auch Kombinationen im Hinblick auf die Abberufung in Betracht, beispielsweise eine Berufung durch Verhältniswahl oder durch Benennung verbunden mit der Möglichkeit zur Abwahl durch die (qualifizierte) Parlamentsmehrheit (aus wichtigem Grund).