

**Gutachten**  
**zur verfassungsrechtlichen Grundlage der Einrichtung eines**  
**gemeinsamen Ausschusses des Abgeordnetenhaus von Berlin**  
**und des Landtags Brandenburg**

**I. Auftrag**

Der Präsident des Abgeordnetenhauses hat den Wissenschaftlichen Parlamentsdienst aufgrund einer entsprechenden Bitte der Fraktion Die Linke mit der Erstellung eines Gutachten zu folgenden Fragen beauftragt:

1. Gibt es eine verfassungsrechtliche Pflicht oder Grundlage für einen gemeinsamen Ausschuss des Abgeordnetenhaus und des Landtages Brandenburg?
2. Sind Anpassungen in der Geschäftsordnung des Abgeordnetenhaus erforderlich, um einen gemeinsamen Ausschuss zu bilden?
3. Welche Anforderungen sind an die Zusammensetzung eines gemeinsamen Ausschusses zu stellen? (Hier insbesondere hinsichtlich der Frage der Größe in Bezug auf die jeweiligen Landesparlamente)
4. Wie ordnet sich ein solcher Ausschuss ins Gremiengefüge des Abgeordnetenhaus insbesondere im Verhältnis zu anderen ständigen bzw. nichtständigen Ausschüssen ein?

Die Gutachten des Wissenschaftlichen Parlamentsdienstes sind urheberrechtlich geschützt. Die weitere Verarbeitung, Verbreitung oder Veröffentlichung – auch auszugsweise – ist nur unter Angabe der Quelle zulässig. Jede Form der kommerziellen Nutzung ist untersagt. Die Gutachten geben nicht die Auffassung des Abgeordnetenhaus, eines seiner Organe oder der Abgeordnetenhausverwaltung wieder. Sie liegen allein in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Leitung der Abteilung Wissenschaftlicher Dienst.

5. Welche Rechte und Pflichten könnte ein solcher Ausschuss haben?
6. Welche Entscheidungskompetenzen kann der gemeinsame Ausschuss im Hinblick auf Senatsvorlagen und -entscheidungen haben?
7. Welche parlamentarischen Vorgänge sind dem gemeinsamen Ausschuss federführend zu überweisen und welche parlamentarischen Vorgänge sind seiner Zuständigkeit entzogen?
8. Wie entscheidet ein solcher gemeinsamer Ausschuss? Wie kann insbesondere sichergestellt werden, dass sowohl im Landtag Brandenburg als auch im Abgeordnetenhaus von Berlin Beschlussempfehlungen des gemeinsamen Ausschusses gleichlautend verabschiedet werde, ohne in die jeweilige Parlamentshoheit einzugreifen?

## **II. Gutachten**

### **A. Zu Frage 1**

*Gibt es eine verfassungsrechtliche Pflicht oder Grundlage für einen gemeinsamen Ausschuss des Abgeordnetenhauses und des Landtages Brandenburg?*

Eine verfassungsrechtliche Pflicht für einen gemeinsamen Ausschuss des Abgeordnetenhauses und des Landtages Brandenburg existiert nicht. Es fragt sich, auf welcher verfassungsrechtlichen Grundlage ein solcher Ausschuss gebildet werden könnte.

In Art. 44 Abs. 1 S. 1 der Verfassung von Berlin (VvB)<sup>1</sup> heißt es:

*Das Abgeordnetenhaus setzt nach Bedarf Ausschüsse aus seiner Mitte ein.*

Ein gemeinsamer Ausschuss mit Mitgliedern eines anderen Landtags ist nach dieser Vorschrift nicht möglich.

---

<sup>1</sup> Vom 23. November 1995, zuletzt geändert durch Gesetz vom 22.03.2016 (GVBl. S. 114).

Als verfassungsrechtliche Grundlage für einen solchen Ausschuss kommen allerdings Art. 96 und 97 der Verfassung von Berlin in Betracht.

Art. 96 VvB lautet:

*Zwischen Berlin und anderen Ländern können gemeinsame Behörden, Gerichte und Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts gebildet werden. Die Vereinbarung bedarf der Zustimmung des Abgeordnetenhauses. Mit dem Land Brandenburg oder einzelnen seiner Gebietskörperschaften können gemeinsame Behörden und Gremien geschaffen werden, auf die durch Gesetz einzelne Befugnisse zur Raumplanung und Flächennutzungsplanung übertragen werden können. Die Bestimmungen des Baugesetzbuches und des Raumordnungsgesetzes bleiben unberührt.*

Unter den Begriff der Behörde im Sinne des Art. 96 Satz 1 VvB fallen allerdings nur Einrichtungen der Exekutive<sup>2</sup>. Ein gemeinsamer Ausschuss der Landesparlamente als Teil der Legislative ist hiervon nicht umfasst. Ein Gremium nach Art. 96 Satz 2 VvB, auf das Befugnisse zur Raumplanung und Flächennutzungsplanung übertragen werden soll, ist mit dem gemeinsamen Ausschuss nicht beabsichtigt.

Art 96 VvB bietet daher keine rechtliche Grundlage für einen gemeinsamen Ausschuss.

In Art. 97 der Verfassung von Berlin heißt es:

*(1) Das Land Berlin kann ein gemeinsames Land mit dem Land Brandenburg bilden.*

*(2) Ein Staatsvertrag der Länder Berlin und Brandenburg über die Bildung eines gemeinsamen Bundeslandes bedarf der Zustimmung einer Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder des Abgeordnetenhauses sowie der Zustimmung durch Volksabstimmung nach Maßgabe dieses Staatsvertrages.*

*(3) Der Staatsvertrag kann vorsehen, daß*

*1. einzelne Befugnisse des Abgeordnetenhauses und des Senats auf gemeinsame Ausschüsse und Gremien der beiden Länder übertragen werden,*

*2. die Wahlperiode des Abgeordnetenhauses und die Amtszeit des Senats mit der Bildung des gemeinsamen Landes enden.*

*(4) Die Rechte des Abgeordnetenhauses bleiben unberührt.*

*(5) Das Nähere zur Regelung der Volksabstimmung bestimmt ein Staatsvertrag.*

---

<sup>2</sup> Wissenschaftlicher Parlamentsdienst des Abgeordnetenhauses von Berlin, Gutachten über die Zulässigkeit einer gemeinsamen Enquete-Kommission der Parlamente von Berlin und Brandenburg und über die Zulässigkeit gemeinsamer Sitzungen von Enquete-Kommissionen der Parlamente dieser Länder vom 6. Januar 2000, S. 4.

Nachdem der Staatsvertrag der Länder Berlin und Brandenburg über die Bildung eines gemeinsamen Bundeslandes (Neugliederungs-Vertrag) vom 27. April 1995<sup>3</sup> mangels Zustimmung in der Volksabstimmung in Brandenburg nicht in Kraft getreten ist und ein neuer Staatsvertrag derzeit nicht auf der politischen Agenda steht, gibt es auch nach Art. 97 VvB keine Grundlage für einen gemeinsamen Ausschuss.

Es fragt sich, ob durch Änderung der Verfassung von Berlin eine entsprechende Grundlage für einen gemeinsamen Ausschuss geschaffen werden könnte. Dem könnte Art. 28 Abs. 1 Grundgesetz entgegenstehen, dessen beiden ersten Sätze lauten:

*Die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern muss den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Sinne dieses Grundgesetzes entsprechen. In den Ländern, Kreisen und Gemeinden muss das Volk eine Vertretung haben, die aus allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen hervorgegangen ist.*

Laut Bundesverfassungsgericht handelt es sich bei Art. 28 GG um eine Normativbestimmung der Bundesverfassung für die Gestaltung des Landesverfassungsrechts<sup>4</sup>. Eine solche Normativbestimmung zur Gewährleistung bundesstaatlicher Homogenität eröffnet zwar einen gewissen Gestaltungsspielraum des Landes. Ein dem vom Grundgesetz geforderten Minimum an Verfassungs- und Rechtsübereinstimmung widersprechendes Landesverfassungsrecht ist jedoch ungültig<sup>5</sup>. Eine Regelung in einer Landesverfassung, die Art. 28 GG widerspricht, ist daher nichtig<sup>6</sup>.

Nach Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG muss das Volk in den Ländern eine gewählte Vertretung haben.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts verstieße es gegen Art. 28 Abs. 1 GG, wenn Personen, die nicht zum Staatsvolk der Bundesrepublik Deutschland gehören, ein Kommunalwahlrecht zugestanden würde, da nach Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG alle Staatsgewalt vom Volke ausgeht und dieses Volk das Staatsvolk der Bundesrepublik Deutschland darstellt<sup>7</sup>. Bei der Frage, von wem die Staatsgewalt in den Bundesländern ausgeht, tritt nach der Auffassung des Bundesverfassungsgerichts der „territorial begrenzte Verband der im Bereich des jeweiligen Landes lebenden Deutschen, das (Landes-)Volk, als Legimitationssubjekt an die Stelle des Staatsvolkes der Bundesrepublik Deutschland“<sup>8</sup>.

---

<sup>3</sup> GVBl. 1995, S. 491.

<sup>4</sup> BVerfGE 6, 104, 111.

<sup>5</sup> *Bartlspenger*, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 3. Aufl. 2008, Band VI Bundesstaat, § 128 Rn. 41.

<sup>6</sup> *Mehde*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz. Kommentar, Lfg. 73, 2014, § 28 Abs. 1 Rn. 44.

<sup>7</sup> BVerfGE 83, 37, 50. Mit dem 1992 ergänzten Satz 3 gilt dies heute nicht mehr für Staatsangehörige eines Mitgliedstaates der Europäischen Union.

<sup>8</sup> BVerfGE 83, 37, 53.

In der VvB ist dies in Art. 2 S. 1 und 2 geregelt. Dort heißt es:

*Träger der öffentlichen Gewalt ist die Gesamtheit der Deutschen, die in Berlin ihren Wohnsitz haben. Sie üben nach dieser Verfassung ihren Willen unmittelbar durch Wahl zu der Volksvertretung und durch Abstimmung, mittelbar durch die Volksvertretung aus.*

Es erscheint daher im Hinblick auf Art. 28 Abs. 1 GG problematisch, wenn ein gemeinsamer Ausschuss Mitglieder hätte, die nicht vom Berliner Landesvolk legitimiert worden sind. Laut Bundesverfassungsgericht ist es nämlich nicht möglich, Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG im Sinne einer Mindestverbürgung dahin auszulegen, dass die Norm zwar dem Volk eine demokratische Vertretung gewährleiste, die Ausdehnung des Wahlrechts auf andere Personen aber nicht ausschließe<sup>9</sup>. Nach diesem Rechtsgedanken ist es ebenso problematisch, wenn – wie im hier in Rede stehenden Fall – zwar ein Teil der Ausschussmitglieder vom Berliner Landesvolk gewählt worden ist, ein anderer Teil aber von Personen, die nicht Teil des Berliner Landesvolkes sind.

Hiergegen ließe sich eventuell einwenden, dass in dem gemeinsamen Ausschuss (wie auch in allen übrigen Ausschüssen) keine bindenden Entscheidungen getroffen werden sollen, die nach wie vor dem Plenum des Abgeordnetenhauses vorbehalten sind. Nach dieser Argumentation wäre die mangelnde Legitimation eines Teiles des Ausschusses also nicht so gravierend, als wenn sie das Plenum des Abgeordnetenhauses beträfe. Das BVerfG hat allerdings (am Beispiel des Bundestages) ausgeführt, dass die Ausschüsse Verhandlungen und Beschlüsse des Plenums vorbereiten und damit einen Teil des Entscheidungsprozesses vorwegnehmen und zugleich einen wesentlichen Teil der Informations- Kontroll- und Untersuchungsaufgaben des Parlaments ausüben<sup>10</sup>. Dieser Gedanke spricht eher dafür, die geschilderten Bedenken hinsichtlich der Legitimation eines gemeinsamen Ausschusses als problematisch im Hinblick auf Art. 28 Abs. 1 GG anzusehen.

Der Parlamentarische Beratungsdienst des Landtags Brandenburg hält auf Grund ähnlicher Erwägungen einen gemeinsamen Ausschuss für nicht vereinbar mit den in der Landesverfassung und im Grundgesetz niedergelegten Verfassungsprinzipien der Demokratie, der Volkssouveränität und der Repräsentation des Volkes durch den Landtag<sup>11</sup>.

Auch der Wissenschaftliche Dienst des Schleswig-Holsteinischen Landtags hat in Bezug auf die Bildung eines gemeinsamen Ausschusses mit der Hamburgischen Bürgerschaft erhebliche Bedenken hinsichtlich der parlamentarischen Repräsentationsfunktion des gesamten Parlaments geäußert, falls der Ausschuss Kompetenzen haben sollte, die einen

---

<sup>9</sup> BVerfGE 83, 7, 58f.

<sup>10</sup> BVerfGE 130, 318, 351.

<sup>11</sup> Parlamentarischer Beratungsdienst des Landtags Brandenburg, Gemeinsame Ausschüsse. Gutachten vom 27.1.2020, S. 5ff., abrufbar unter <https://www.parlamentsdokumentation.-brandenburg.de/starweb/LBB/ELVIS/parladoku/w7/gu/5.pdf>.

wesentlichen Teil der Informations- Kontroll- und Untersuchungsaufgaben des Parlaments darstellten<sup>12</sup>.

Aufgrund des Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG gelten für die Wahl der Volksvertretung in den Ländern dieselben Prinzipien wie bei der Wahl des Bundestags nach Art. 38 Abs. 1 GG<sup>13</sup>. Für die Besetzung der Ausschüsse folgt laut BVerfG aus Art. 38 Abs. 1 GG und Art. 20 Abs. 2 GG, dass diese dem Grundsatz der Spiegelbildlichkeit entsprechen müssen<sup>14</sup>. Dies bedeutet, dass jeder Ausschuss ein verkleinertes Abbild des Plenums darstellen und die Zusammensetzung des Plenums in seiner politischen Gewichtung widerspiegeln muss<sup>15</sup>. Hierzu ist eine möglichst getreue Abbildung der Stärke der im Plenum vertretenen Fraktionen erforderlich<sup>16</sup>. Bei einem gemeinsamen Ausschuss zweier Parlamente ist eine solche Abbildung nicht möglich, außer in dem Fall, dass die Fraktionen in beiden Parlamenten (zufällig) gleich stark vertreten sind.

Der Wissenschaftliche Dienst des Schleswig-Holsteinischen Landtags hat daher aufgrund der mangelnden Spiegelbildlichkeit eines angedachten gemeinsamen Ausschusses mit der Hamburgischen Bürgerschaft gemeinsame Beschlussempfehlungen des Ausschusses für unzulässig erachtet<sup>17</sup>.

Der Staatsvertrag der Länder Berlin und Brandenburg über die Bildung eines gemeinsamen Bundeslandes (Neugliederungs-Vertrag) vom 27. April 1995 hatte in Art. 7 einen gemeinsamen Vereinigungsausschuss des Abgeordnetenhaus Berlin und des Landtags Brandenburg vorgesehen. Dieser sollte je zur Hälfte aus Mitgliedern beider Parlamente bestehen, wobei die Zusammensetzung der vom jeweiligen Parlament gewählten Ausschussmitglieder dem Stärkeverhältnis seiner Fraktionen entsprechen musste. Der Ausschuss sollte grundsätzlich mit der Mehrheit seiner Mitglieder entscheiden. Lediglich für bestimmte Bereiche wie die Zustimmung zum Finanzvolumen des zu gründenden gemeinsamen Landes war in Art. 7 Abs. 5 vorgesehen, dass Beschlüsse jeweils die Mehrheit der Berliner und Brandenburger Mitglieder benötigten.

Ob ein solches Abstimmungsmodell wie in Art. 7 Abs. 5 des Neugliederungs-Vertrags die Bedenken hinsichtlich des Grundsatzes der Spiegelbildlichkeit ausräumen könnte, ist allerdings fraglich.

Zum einen handelte es sich bei dem aufgrund des Scheitern des Staatsvertrags nie zustande gekommenen Vereinigungsausschuss um einen Sonderfall im Hinblick auf die Bildung eines gemeinsamen Bundeslandes. Zum anderen begründet das BVerfG den Grundsatz der Spiegelbildlichkeit nicht nur mit der Freiheit und Gleichheit des Mandats,

---

<sup>12</sup> Wissenschaftlicher Dienst des Schleswig-Holsteinischen Landtags, Rechtliche Realisierbarkeit der Anträge Drs. 17/1894 sowie 17/1979 vom 12.12.2011, Umdruck 17/3895, S. 13f.

<sup>13</sup> BVerfGE 99, 1, 11.

<sup>14</sup> BVerfGE 130, 318, 353.

<sup>15</sup> BVerfGE 130, 318, 354.

<sup>16</sup> BVerfGE 130, 318, 354.

<sup>17</sup> Wissenschaftlicher Dienst des Schleswig-Holsteinischen Landtags, Rechtliche Realisierbarkeit der Anträge Drs. 17/1894 sowie 17/1979 vom 12.12.2011, Umdruck 17/3895, S. 15.

sondern auch mit der Repräsentationsfunktion des Parlaments<sup>18</sup>. Diese wäre auch bei gesonderten Abstimmungsregeln im Ausschuss hinsichtlich der Abbildung der jeweiligen Gesamtheit der beiden Landesparlamente nicht gewährleistet.

Weder die Fragestellung zu diesem Gutachten noch die entsprechende Passage im Brandenburger Koalitionsvertrag lassen erkennen, wie der angedachte gemeinsame Ausschuss ausgestaltet sein soll.

Nach dem oben Gesagten lässt sich aber feststellen, dass die Bildung eines solchen Ausschusses verfassungsrechtlich unzulässig wäre, wenn dieser gemeinsame Ausschuss wie ein regulärer Ausschuss des Abgeordnetenhauses (mit den Kompetenzen der Kontrolle der Regierung und der Möglichkeit, Beschlussempfehlungen an das Plenum zu richten) ausgestaltet sein sollte.

Das (räumlich) gemeinsame Tagen zweier eigenständig legitimierter Ausschüsse – jeweils einer aus Berlin und aus Brandenburg – , die dann ihrem jeweiligen Mutterparlament Beschlussempfehlungen vorlegen, wäre im Hinblick auf das Demokratieprinzip und den Grundsatz der Spiegelbildlichkeit dagegen unbedenklich.

## **B. Zu den Fragen 2 bis 8**

Da ein gemeinsamer Ausschuss der beiden Landesparlamente nach den Darlegungen unter A. als verfassungsrechtlich unzulässig anzusehen ist, erübrigt sich die Beantwortung der Gutachtenfragen 2 bis 8, die sich auf die Ausgestaltung und die Kompetenzen eines solchen gemeinsamen Ausschusses beziehen.

\* \* \*

---

<sup>18</sup> BVerfGE 130, 318, 353.