

**Kurzgutachten**  
**über die zulässige Anzahl der Mitglieder des Ausschusses für Verfassungsschutz**  
**in der 19. Wahlperiode ab dem 16. März 2023**

**I. Auftrag**

Die Präsidentin des Abgeordnetenhauses hat den Wissenschaftlichen Parlamentsdienst mit der Erstellung eines Gutachtens zu der Frage beauftragt, ob das Parlament, das nach der Wiederholungswahl vom 12. Februar 2023 gebildet wurde, den Ausschuss für Verfassungsschutz in einer Größe von zehn Mitgliedern einsetzen darf.

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 Abgeordnetenhauses, 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.

## II. Gutachten

Gemäß Art. 46a der Verfassung von Berlin (VvB) wählt das Abgeordnetenhaus aus seiner Mitte einen Ausschuss für Verfassungsschutz. Für die Wahl der Mitglieder steht den Fraktionen das Vorschlagsrecht in entsprechender Anwendung des Artikels 44 Abs. 2 Satz 1 VvB zu, der wiederum auf Art. 41 Abs. 2 Satz 4 VvB verweist. Damit schreibt die Verfassung von Berlin (nur) fest, dass sich das Vorschlagsrecht der Fraktionen für die Besetzung der Mitglieder des Ausschusses nach dem d'Hondtschen Höchstzahlverfahren bestimmt.

Die weiteren Einzelheiten, einschließlich der Zahl der Ausschussmitglieder, werden durch das Verfassungsschutzgesetz<sup>1</sup> sowie die Geschäftsordnung des Abgeordnetenhauses<sup>2</sup> geregelt.

### 1. Wortlaut des Gesetzes und der Geschäftsordnung

§ 33 Abs. 2 des Verfassungsschutzgesetzes lautet:

*„Der Ausschuss für Verfassungsschutz besteht in der Regel aus höchstens zehn Mitgliedern. Das Vorschlagsrecht der Fraktionen für die Wahl der Mitglieder richtet sich nach der Stärke der Fraktionen, wobei jede Fraktion mindestens durch ein Mitglied vertreten sein muss. Eine Erhöhung der im Satz 1 bestimmten Mitgliederzahl ist nur zulässig, soweit sie zur Beteiligung aller Fraktionen notwendig ist. (...)“*

In der Geschäftsordnung des Abgeordnetenhauses (GO Abghs) heißt es hierzu in § 20a Abs. 1:

*„Das Abgeordnetenhaus wählt aus seiner Mitte einen Ausschuss für Verfassungsschutz, der in der Regel aus höchstens zehn Mitgliedern besteht. Das Vorschlagsrecht für die Wahl der Mitglieder richtet sich nach der nach dem d'Hondt'schen Höchstzahlverfahren berechneten Stärke der Fraktionen, wobei jede Fraktion mindestens durch ein Mitglied vertreten sein muss. Eine Erhöhung der in Satz 1 be-*

---

<sup>1</sup> Gesetz über den Verfassungsschutz in Berlin (Verfassungsschutzgesetz Berlin - VSG Bln) in der Fassung vom 25. Juni 2001 (GVBl. S. 235), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 27.09.2021 (GVBl. S. 1121).

<sup>2</sup> Geschäftsordnung des Abgeordnetenhauses von Berlin der 19. Wahlperiode ab dem 16. März 2023 (GO Abghs) vom 16. März 2023 (GVBl. S. 122).

*stimmten Mitgliederzahl ist nur zulässig, soweit sie zur Beteiligung aller Fraktionen notwendig ist. (...)*“

Berechnet man die Stärke der Fraktionen nach der Wiederholungswahl nach dem d'Hondt'schen Höchstzahlverfahren, so muss die Ausschussgröße mindestens neun Mitglieder betragen, damit jede Fraktion mindestens durch ein Mitglied vertreten ist.

Nach dem Wortlaut von § 33 Abs. 2 Verfassungsschutzgesetz und der Regelung in § 20a Abs. 1 GO Abghs wäre (auch) ein Ausschuss mit zehn Mitgliedern zulässig, da der Ausschuss hiernach aus höchstens zehn Mitgliedern besteht.

## 2. Wille des Gesetzgebers und Sinn und Zweck der Regelung

a) Fraglich ist aber, ob sich aus den Gesetzesmaterialien ergibt, dass der Gesetzgeber bzw. der Geschäftsordnungsgeber mit den beiden Vorschriften erreichen wollte, dass der Ausschuss für Verfassungsschutz nur in der jeweils geringstmöglichen Größe eingesetzt werden darf.

Der Ausschuss für Verfassungsschutz wurde ursprünglich im Jahr 1989 durch das Fünfte Gesetz zur Änderung des Gesetzes über das Landesamt für Verfassungsschutz<sup>3</sup> als Ersatz für die Parlamentarische Kontrollkommission eingeführt. Damals erhielt § 5 Abs. 2 des Gesetzes über das Landesamt für Verfassungsschutz<sup>4</sup> folgende Fassung:

*„Der Ausschuss soll aus höchstens zehn Mitgliedern bestehen. Jede Fraktion erhält mindestens einen Sitz. Die Verteilung aller Sitze wird zwischen den Fraktionen nach den Mehrheits- und Stärkeverhältnissen im Abgeordnetenhaus vereinbart.“*

In der Begründung des dem Gesetz zugrundeliegenden Gesetzesantrags wurde ausgeführt, dass mit dem Gesetz die Parlamentarische Kontrollkommission durch einen möglichst kleinen Ausschuss des Abgeordnetenhauses ersetzt werden solle, in dem jede Fraktion vertreten sei.<sup>5</sup> Hieraus könnte man schließen, dass das Gesetz nur den jeweils kleinstmöglichen Ausschuss zulassen wollte, auch wenn dieser dann weniger als zehn Mitglieder hätte. Zwingend ist diese Auslegung allerdings nicht.

---

<sup>3</sup> Vom 29. Juni 1989 (GVBl. S. 1237).

<sup>4</sup> In der Fassung vom 2. Oktober 1987 (GVBl. S. 2385).

<sup>5</sup> Antrag der Fraktionen der SPD und der AL, Drucksache 11/56, S. 2.

Mit dem Gesetz über das Landesamt für Verfassungsschutz<sup>6</sup> erhielt die Regelung als § 33 Abs. 2 folgenden Wortlaut:

*„Der Ausschuss für Verfassungsschutz besteht in der Regel aus höchstens zehn Mitgliedern. Die Fraktionen wählen die auf sie entfallenden Mitglieder und machen sie dem Präsidenten des Abgeordnetenhauses von Berlin namhaft. Die Fraktionen werden nach ihrer Mitgliederzahl beteiligt, wobei jede Fraktion mindestens durch ein Mitglied vertreten sein muss. Eine Erhöhung der in Satz 1 bestimmten Mitgliederzahl ist nur zulässig, soweit sie zur Beteiligung aller Fraktionen notwendig ist.“*

Die Formulierung des Absatzes beruht auf einem ins Plenum eingebrachten Änderungsantrag, der keine Begründung enthält.<sup>7</sup>

Mit dem Gesetz zur Reform des Verfassungsschutzes vom 30. November 2000<sup>8</sup> wurde der Verfassungsschutz in Berlin reformiert. Das „Gesetz über das Landesamt für Verfassungsschutz“ wurde umbenannt in das „Gesetz über den Verfassungsschutz in Berlin (Verfassungsschutz in Berlin – VSG Bln).“<sup>9</sup> § 33 Abs. 2 Sätze 1 bis 3 des Verfassungsschutzgesetzes erhielten ihre auch heute noch gültige Fassung.<sup>10</sup>

Auch aus den dazu verfügbaren Gesetzesmaterialien lassen sich keine weiteren Erkenntnisse für die Auslegung des heute gültigen Gesetzestextes ableiten.<sup>11</sup>

b) Auch nach dem Sinn und Zweck der Vorschrift, der darin bestehen dürfte, den Ausschuss zur Sicherstellung der Arbeitsfähigkeit und des Geheimschutzes möglichst klein zu

---

<sup>6</sup> Vom 26. Januar 1993 (GVBl. S. 33).

<sup>7</sup> Drucksache 12/2230-2. Die Abstimmung erfolgte ohne Wortmeldungen, s. Plenarprotokoll 12/43, S. 3549.

Die Begründung des Antrags zum Gesetz über die Untersuchungsausschüsse des Landes Berlin (Untersuchungsausschussgesetz - UntAG) vom 13. Juli 2011 (GVBl. S. 330), welches in § 3 Abs. 2 und 3 eine dem § 33 Abs. 2 Verfassungsschutzgesetz vergleichbare Regelung enthält, liefert zu der hier geprüften Problematik ebenfalls keine weiteren Hinweise, s. Drucksache 16/4221, S. 14.

<sup>8</sup> Gesetz zur Reform des Verfassungsschutzes im Land Berlin vom 30. November 2000 (GVBl. S. 495).

<sup>9</sup> Art. II Nr. 1 des Gesetzes zur Reform des Verfassungsschutzes im Land Berlin vom 30. November 2000 (GVBl. S. 495, 498).

<sup>10</sup> Art. II Nr. 16 des Gesetzes zur Reform des Verfassungsschutzes im Land Berlin vom 30. November 2000 (GVBl. S. 495, 500).

<sup>11</sup> Siehe Drs. 14/609, S. 4 und S. 10; Drs. 14/782, S. 3.

halten, wäre eine Auslegung denkbar, nach der nur der jeweils kleinstmögliche Ausschuss eingesetzt werden dürfte.

Eine solche Auslegung stünde aber im Konflikt mit dem Wortlaut des Gesetzes, der eine Höchstmitgliederzahl von zehn festlegt. Jede Auslegung eines Gesetzes ist durch dessen Wortlaut begrenzt.<sup>12</sup> Wenn der Gesetzgeber nur den kleinstmöglichen Ausschuss hätte zulassen wollen, so wäre die Nennung einer Zahl obsolet gewesen. Der Gesetzestext hätte dann beispielsweise lauten müssen: „Das Vorschlagsrecht der Fraktionen für die Wahl der Mitglieder richtet sich nach der Stärke der Fraktionen, wobei jede Fraktion mindestens durch ein Mitglied vertreten sein muss. Die Mitgliederzahl darf nicht über die Zahl hinausgehen, die zur Beteiligung aller Fraktionen notwendig ist.“

Da der Gesetzgeber diesen Weg jedoch nicht gewählt hat, sondern lediglich eine Höchstmitgliederzahl festgelegt hat, und auch die Geschäftsordnung diesem Modell gefolgt ist, wäre die Einsetzung eines Ausschusses mit zehn Mitgliedern hiernach zulässig.

### 3. Parlamentarische Praxis

Etwas anderes könnte sich aus der parlamentarischen Praxis ergeben, nach der bislang die Mitgliederzahl des Ausschusses für Verfassungsschutz offenbar stets möglichst niedrig gehalten wurde. Ein entsprechendes Parlamentsgewohnheitsrecht könnte den Spielraum, den das Gesetz und die Geschäftsordnung nach ihrem Wortlaut lassen, verengen und hätte zur Folge, dass eine Mitgliederzahl von zehn nicht mehr zulässig wäre, wenn die Beteiligung aller Fraktionen nach d'Hondt bereits durch einen kleineren Ausschuss gewährleistet werden kann.

Fraglich ist, ob es sich bei der in der Vergangenheit geübten parlamentarischen Praxis um verbindliches Gewohnheitsrecht handelt oder um einen unverbindlichen Parlamentsbrauch. Während dem Parlamentsgewohnheitsrecht eine stetige, über einen längeren Zeitraum anhaltende Übung zugrunde liegt, bei der das Parlament von ihrer Verbindlichkeit ausgeht, stellt der Parlamentsbrauch ebenfalls eine stetige Übung dar, der aber die Überzeugung fehlt, dass diese Übung rechtsverbindlich ist.<sup>13</sup>

Es lässt sich heute – jedenfalls im Rahmen dieses Kurzgutachtens – nicht sicher aufklären, ob das Abgeordnetenhaus in der Vergangenheit davon ausgegangen ist, dass die Mitgliederzahl des Verfassungsschutzausschusses trotz der im geschriebenen Recht festgelegten

---

<sup>12</sup> Zippelius, Juristische Methodenlehre, 12. Aufl. 2021, S. 39, 60.

<sup>13</sup> Näher dazu Austermann/Waldhoff, Parlamentsrecht, 2020, Rn. 116f. m.w.N.

(Regel-)Höchstzahl von zehn Mitgliedern stets so klein wie möglich gehalten werden muss. Hierfür liegen jedenfalls keine expliziten Anhaltspunkte vor.

Angesichts dieser fehlenden Anhaltspunkte für ein verbindliches Gewohnheitsrecht spricht mehr dafür, dass sich das Abgeordnetenhaus nicht selbst über den Gesetzeswortlaut hinaus einschränkend binden und seinen gesetzlich eingeräumten Spielraum für die Zukunft selbst beschränken wollte. Daher kann bezüglich der bisherigen parlamentarischen Praxis von einem unverbindlichen Parlamentsbrauch ausgegangen werden. Dem Abgeordnetenhaus ist es damit (weiterhin) unbenommen, den vom Verfassungsschutzgesetz und der Geschäftsordnung vorgegebenen Rahmen von bis zu zehn Mitgliedern bei der Bestimmung der Mitgliederzahl des Verfassungsschutzausschusses auszuschöpfen.

### **III. Ergebnis**

Das nach der Wiederholungswahl vom 12. Februar 2023 gebildete Abgeordnetenhaus kann den Ausschuss für Verfassungsschutz in einer Größe von zehn Mitgliedern einsetzen.

\* \* \*