

Vf. 72-I-06



DER VERFASSUNGSGERICHTSHOF
DES FREISTAATES SACHSEN

IM NAMEN DES VOLKES

Beschluss

In dem Organstreitverfahren

des Herrn Dr. Johannes Müller, Mitglied des Sächsischen Landtages,
Bernhard-von-Lindenau-Platz 1, 01067 Dresden

- Antragsteller -

Verfahrensbevollmächtigter: Rechtsanwalt F.

gegen

den Sächsischen Landtag, vertreten durch den Präsidenten,
Bernhard-von-Lindenau-Platz 1, 01067 Dresden

- Antragsgegner -

beigetreten: Fraktion der CDU im Sächsischen Landtag, vertreten durch den Vorsitzenden,
Bernhard-von-Lindenau-Platz 1, 01067 Dresden

- Verfahrensbevollmächtigte: 1. Rechtsanwälte K.
2. Privatdozent Dr. iur. habil. U.

hat der Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen durch den Präsidenten des Verfassungsgerichtshofes Klaus Budewig sowie die Richter Siegfried Reich, Ulrich Hagenloch, Alfred Graf von Keyserlingk, Hans Dietrich Knoth, Rainer Lips, Hans v. Mangoldt, Martin Oldiges und Hans-Heinrich Trute

am 2. November 2006

beschlossen:

Der Antrag wird verworfen.

G r ü n d e:

I.

Der Antragsteller, Abgeordneter des 4. Sächsischen Landtages und Mitglied der Fraktion der NPD, wendet sich mit seinem am 2. August 2006 bei dem Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen eingegangenen Antrag gegen einen Beschluss des Sächsischen Landtages (Antragsgegner) vom 19. Juli 2006, demzufolge er als Mitglied aus dem 1. Untersuchungsausschuss des 4. Sächsischen Landtages – nachfolgend: Untersuchungsausschuss – ausgeschieden ist. Des Weiteren greift der Antragsteller die am 20. Juli 2006 vorgenommene Wahl von zwei Mitgliedern und vier stellvertretenden Mitgliedern des Untersuchungsausschusses an. Dessen Gegenstand sind nach dem seine Einrichtung betreffenden Beschluss des Sächsischen Landtages vom 21. April 2005 „Versäumnisse und Fehlentscheidungen der Staatsregierung und ihrer Mitglieder bei der Aufgabenwahrnehmung und der Ausübung ihrer Aufsichtsfunktionen gegenüber der Landesbank Sachsen Girozentrale (Sachsen LB), deren direkten und indirekten Beteiligungen an Tochterunternehmen, verbundenen assoziierten und sonstigen Unternehmen seit dem 1. Januar 1992 sowie direkte und indirekte Einflussnahmen der Staatsregierung, ihrer Mitglieder und der Bediensteten der Staatsministerien auf diese und die Auswirkungen für die unmittelbaren und mittelbaren Anteilseigner der Sachsen LB“. Auf der Plenarsitzung vom 18. Mai 2005 wurde die Mitgliederzahl des Untersuchungsausschusses auf

20 festgelegt. Entsprechend dem damaligen Stärkeverhältnis der Fraktionen wurden auf Vorschlag der CDU neun, auf Vorschlag der PDS fünf, auf Vorschlag der SPD und der NPD je zwei Mitglieder, darunter der Antragsteller, sowie auf Vorschlag der FDP und von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN je ein Mitglied gewählt.

Im Dezember 2005 traten drei Abgeordnete aus der NPD-Fraktion aus, womit dieser nur noch neun Mitglieder angehörten. Der Präsident des Landtages wies die NPD-Fraktion unter dem 31. Januar 2006 darauf hin, dass ihr unter Berücksichtigung der verringerten Fraktionsstärke bei der Besetzung des Untersuchungsausschusses nur noch der Vorschlag für die Wahl eines Mitglieds und der Fraktion der CDU der Vorschlag für die Wahl eines zehnten Mitglieds zustehe und deshalb eines der beiden auf ihren Vorschlag gewählten Mitglieder des Untersuchungsausschusses zur Anpassung an das veränderte Stärkeverhältnis der Fraktionen seine Mitgliedschaft niederlegen müsse. Mit Schreiben vom 8. März 2006 erwiderte die NPD-Fraktion dem Landtagspräsidenten, dass sie seine Rechtsauffassung nicht teile. Für die Zusammensetzung des Untersuchungsausschusses sei das Stärkeverhältnis der Fraktionen am Wahltag maßgeblich. Auch weitere Bemühungen seitens des Direktors des Landtages und der CDU-Fraktion, die NPD-Fraktion zu einer Korrektur der Ausschussbesetzung zu bewegen, blieben ohne Erfolg.

Mit der Drucksache 4/5717 vom 19. Juni 2006, ausgegeben am 27. Juni 2006, beantragte der Untersuchungsausschuss, der Landtag möge das Ausscheiden des Antragstellers sowie des zweiten auf Vorschlag der NPD-Fraktion gewählten Mitglieds beschließen, da sich sowohl die NPD-Fraktion als auch die beiden auf ihren Vorschlag hin gewählten Mitglieder des Untersuchungsausschusses weigerten, an den aufgrund des veränderten Stärkeverhältnisses der Fraktionen vorzunehmenden Anpassungen mitzuwirken. Am 18. Juli 2006 wurde eine korrigierte Fassung der Drucksache 4/5717 ausgegeben, in der das Thema statt „Abwahl“ nunmehr „Ausscheiden“ der beiden auf Vorschlag der NPD-Fraktion in den Untersuchungsausschuss gewählten Abgeordneten lautete.

In der Plenarsitzung vom 19. Juli 2006 fasste der Antragsgegner den Beschluss, dass die beiden ursprünglich auf Vorschlag der NPD-Fraktion gewählten Mitglieder aus dem Untersuchungsausschuss ausschieden. Am 20. Juli 2006 wählte der Landtag auf Vorschlag der CDU-Fraktion die Abgeordnete Stempel und auf Vorschlag der NPD-Fraktion den Antragsteller zu Mitgliedern des Untersuchungsausschusses.

Der Antragsteller sieht sich in seinen verfassungsmäßigen Rechten aus Art. 54 und 40 Sächs-Verf verletzt. Ferner rügt er eine Verletzung seiner Rechte aus Art. 39 Abs. 3 SächsVerf sowie aus Art. 15, 18, 20, 36 und 92 SächsVerf.

Die Antragsgegner und die Staatsregierung haben Gelegenheit zur Stellungnahme erhalten. Die Fraktion der CDU im Sächsischen Landtag ist dem Verfahren auf Seiten des Antragsgegners beigetreten und hat Stellung genommen.

II.

Der Antrag ist nur teilweise zulässig.

1. Die vom Antragsteller geltend gemachte Verletzung von Art. 15, 18, 20 und 36 SächsVerf kann nicht Gegenstand eines Organstreitverfahrens sein.

Gemäß § 18 Abs. 1 SächsVerfGHG ist ein solcher Antrag nur zulässig, wenn der Antragsteller dargelegt, dass er durch eine Handlung oder Unterlassung des Antragsgegners in seinen ihm durch die Verfassung übertragenen Rechten und Pflichten verletzt oder unmittelbar gefährdet sei. Zu diesen Rechten zählen aber in einem Organstreitverfahren, bei dem der Antragsteller als Abgeordneter und damit als Teil des Sächsischen Landtages handelt, die Grundrechte nach Art. 15, 18, 20 und 36 SächsVerf nicht. Deren Verletzung kann vielmehr nur im Rahmen einer Verfassungsbeschwerde nach Art. 81 Abs. 1 Nr. 4 SächsVerf i.V.m. § 27 Abs. 1 SächsVerfGHG geltend gemacht werden.

2. Im Verfahren des Organstreits kann der Antragsteller ebenso wenig rügen, dass der Beschluss vom 19. Juli 2006 gegen Art. 40, 54 und 92 SächsVerf verstoße.

Durch Art. 40 und Art. 54 SächsVerf werden einem Abgeordneten keine Rechte und Pflichten übertragen. Art. 92 SächsVerf richtet sich, wie bereits die systematische Stellung im 7. Abschnitt der Sächsischen Verfassung belegt, an die Verwaltung, die gemäß Art. 82 Abs. 1 Satz 1 SächsVerf von der Staatsregierung und den ihr unterstellten Behörden sowie den Trägern der Selbstverwaltung ausgeübt wird.

3. Den Begründungsanforderungen des § 18 Abs. 2 SächsVerfGHG wird nicht Genüge getan, soweit der Antragsteller eine Verletzung seiner Rechte aus Art. 39 Abs. 3 SächsVerf durch die am 20. Juli 2006 erfolgte Wahl von zwei Mitgliedern und vier stellvertretenden Mitgliedern des Untersuchungsausschusses rügt.

Danach ist das Recht zu bezeichnen, gegen welches die beanstandete Handlung oder Unterlassung des Antragsgegners verstoßen soll. Eine pauschale Aufzählung der Bestimmungen, die als verletzt gerügt werden, ist hierfür nicht ausreichend. Vielmehr muss der Antragsteller die Möglichkeit der Verletzung der ihm durch die Verfassung übertragenen Rechte durch die beanstandete Handlung oder Unterlassung substantiiert darlegen. Hierzu ist erforderlich, den Lebenssachverhalt, aus dem der Verfassungsverstoß abgeleitet wird, aus sich heraus verständlich wiederzugeben und im Einzelnen aufzuzeigen, mit welchen verfassungsrechtlichen Anforderungen die beanstandete Maßnahme kollidieren soll (vgl. zu § 28 SächsVerfGHG: SächsVerfGH, Beschluss vom 1. Juni 2006 – Vf. 11-IV-06).

Diesen Erfordernissen wird das Vorbringen des Antragstellers hinsichtlich der eingangs genannten Verfassungsnormen nicht gerecht. Die Behauptung, die Wahl sei rechtswidrig erfolgt und der Ausschuss nicht ordnungsgemäß besetzt, lässt eine Verletzung parlamentarischer Mitwirkungsrechte des Antragstellers nicht als möglich erscheinen.

4. Der Antrag ist zulässig, soweit der Antragsteller geltend macht, durch den vom Antragsgegner in der Sitzung vom 19. Juli 2006 gefassten Beschluss in seinen durch die Verfassung übertragenen Rechten aus Art. 39 Abs. 3 SächsVerf verletzt worden zu sein. Die durch diesen Beschluss geschaffene Beschwer wurde auch nicht dadurch beseitigt, dass der Antragsteller am Folgetag erneut – durch eine andere Handlung des Antragsgegners – zum Mitglied des Untersuchungsausschusses gewählt wurde.

III.

Im Umfang seiner Zulässigkeit ist der Antrag offensichtlich unbegründet, da der Beschluss des Antragsgegners vom 19. Juli 2006 den Antragsteller zweifelsfrei nicht in seinen Rechten aus Art. 39 Abs. 3 SächsVerf verletzt.

1. Die Rechtsstellung des einzelnen Abgeordneten wird, wie auch der Status der Fraktionen als eines verfassungsrechtlich gewährleisteten Zusammenschlusses mehrerer Abgeordneter, durch Art. 39 Abs. 3 SächsVerf bestimmt.

Die Abgeordneten sind in ihrer Gesamtheit Vertreter des ganzen Volkes. Hieraus folgt, dass sie bei der ihnen übertragenen Vertretung des Volkes gleiche Rechte und Pflichten haben, soweit ihnen durch Verfassung, Gesetz oder Geschäftsordnung eigene Befugnisse oder Verpflichtungen eingeräumt sind, also etwa im Bereich der Gesetzgebungsfunktion, beim Budgetrecht und bei der Ausübung der Kurations-, Informations- und Kontrollfunktionen. Unterschiedliche Behandlungen kommen nur in Betracht, soweit dies zur Sicherung der Funktionsfähigkeit und des Ablaufs der Parlamentsarbeit, zur Abwehr missbräuchlicher Ausnutzung parlamentarischer Rechte oder zum Schutze anderer vorrangiger Verfassungsgüter erforderlich ist. Diese Grundsätze gelten gleichermaßen für Fraktionen, zu denen sich Abgeordnete zusammenschließen (SächsVerfGH JbSächsOVG 3, 71 [75 f.]; 4, 39 [41 f.]; 13, 9 [11 f.]; SächsVerfGH SächsVBl. 2002, 185 [186]).

2. Diesem Gebot formaler Gleichheit entsprechend war der Antragsgegner berechtigt und – unter Berücksichtigung der verfassungsmäßigen Rechte aller Fraktionen – sogar verpflichtet, auch nach Bildung des Untersuchungsausschusses dafür Sorge zu tragen, dass dieser die Zusammensetzung des Plenums verkleinernd wiedergibt.
 - a) Obwohl § 4 Abs. 2 UAusschG seinem Wortlaut nach nur die Wahl der Ausschussmitglieder betrifft, ist verfassungsrechtlich eine dem Plenum korrespondierende Repräsentanz auch nach der Aufnahme der Ausschussarbeit sicherzustellen. Nur so kann den Abgeordneten und Fraktionen entsprechend ihrer Beteiligung im Plenum wirkungsvoll Zugang zu einem wesentlichen Teil der parlamentarischen Arbeit verschafft werden (vgl. BVerfGE 80, 188 [222]).

- b) Sachliche Gründe, die ausnahmsweise ein Abweichen vom Gebot formaler Chancengleichheit rechtfertigen könnten, sind nicht ersichtlich; insbesondere verstößt der Austausch von Ausschussmitgliedern nicht gegen die Grundgedanken aus Art. 78 Abs. 1 SächsVerf.

Zwar steht eine Untersuchung nach Art. 54 SächsVerf der Sachverhaltsermittlung in einem gerichtlichen Verfahren von der Grundkonzeption her nahe (SächsVerfGH, Beschluss vom 20. Januar 2004 – Vf. 87-I-03). Die Rechtsprinzipien von Art. 78 Abs. 1 SächsVerf sind aber auf parlamentarische Untersuchungsausschüsse nicht übertragbar; weder sind diese Ausschüsse Gerichte noch nehmen ihre Mitglieder eine der richterlichen Tätigkeit auch nur annähernd vergleichbare Funktion wahr. Die Untersuchungsverfahren beschränken sich vielmehr darauf, mit hoheitlichen Mitteln selbstständig jene Sachverhalte zu prüfen, die der Landtag in Erfüllung seines Verfassungsauftrages als Vertretung des Volkes für aufklärungsbedürftig hält (vgl. BVerfGE 77, 1 [42]). Trifft ein Untersuchungsausschuss aber, anders als ein Richter, keine verbindlichen Entscheidungen, sondern nimmt er klassische parlamentarische Kontroll- und Untersuchungsrechte wahr, genießen seine Mitglieder keinen richterähnlichen Status.

Hieran ändert nichts, dass eine personelle Kontinuität die Arbeit eines Untersuchungsausschusses, namentlich bei Beweisaufnahmen, tendenziell erleichtern mag. Dieser mehr praktische Aspekt ist ohne spezifisches verfassungsrechtliches Gewicht und hat daher hinter dem aus Art. 39 Abs. 3 SächsVerf folgenden Gebot formaler Chancengleichheit zurückzutreten.

- c) Entgegen der Sicht des Antragstellers lässt sich aus § 5 UAusschG nicht der Umkehrschluss ziehen, dass sonstige Beendigungen der Mitgliedschaft im Untersuchungsausschuss nicht in Betracht kommen. Vielmehr sollte mit der Regelung zur „Befangenheit“ ein zusätzlicher Ausschlussgrund geschaffen werden, welcher der speziellen Untersuchungs- und Kontrollaufgabe eines Gremiums geschuldet ist, dessen Tätigkeit in besonderer Weise die Unvoreingenommenheit seiner Mitglieder voraussetzt.
3. War der Antragsgegner hiernach nicht nur bei der Bildung des Untersuchungsausschusses, sondern auch während dessen Tätigkeit gehalten, zur Sicherung der formalen Chancengleichheit eine Spiegelbildlichkeit zum Plenum herzustellen, ist gegen das Vorgehen des Antragsgegners aus verfassungsrechtlicher Sicht offensichtlich nichts zu erinnern.
- a) In zutreffender Weise hat der Antragsgegner gemäß § 4 Abs. 2 UAusschG i.V.m. § 4 Abs. 1 Satz 2 UAusschG und § 9 Abs. 2 GOLT unter Anwendung des Höchstzahlverfahrens nach d'Hondt ermittelt, dass nach dem Ausscheiden von drei Mitgliedern der NPD-Fraktion bei der Umrechnung der Fraktionssitze in Vorschlagsrechte zehn Sitze des Untersuchungsausschusses auf die CDU-Fraktion, fünf auf die Linksfraktion.PDS, zwei auf die SPD-Fraktion und je ein Sitz auf NPD-Fraktion, FDP-Fraktion und Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zu entfallen haben.

- b) Offenkundig ist im Anschluss an die Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofes vom 26. Januar 1996 (Vf. 15-I-95, JbSächsOVG 4, 39) und 25. Februar 2005 (Vf. 121-I-04, JbSächsOVG 13, 9) auch nicht zu beanstanden, dass der Antragsgegner zur Erreichung dieser Sitzverteilung dem Antragsteller seinen durch Wahl erlangten Ausschusssitz mit dem angegriffenen Beschluss vom 19. Juli 2006 entzogen hat.
- aa) Der Antragsgegner ist verpflichtet, durch verfahrensmäßige Vorkehrungen sicherzustellen, dass bei der Besetzung des Untersuchungsausschusses die Rechte der Fraktionen gewahrt werden. Da durch Wahlen und Abstimmungen zustande gekommene Entscheidungen nur begrenzt der inhaltlichen Kontrolle durch den Verfassungsgerichtshof unterliegen, ist es in erster Linie Aufgabe des Landtages selbst, dem Recht auf Chancengleichheit der Fraktionen Geltung zu verschaffen. Zeigen sich Schwierigkeiten bei der Besetzung eines Gremiums, etwa weil eine Fraktion ihre notwendige Mitarbeit versagt, hat der Landtag durch ein geeignetes formelles oder informelles Verfahren auf die Herstellung verfassungsmäßiger Zustände hinzuwirken (vgl. SächsVerfGH JbSächsOVG 4, 39 [47] und 13, 9 [14]).
- bb) Hiernach hat der Antragsgegner Rechte des Antragstellers nicht dadurch verletzt, dass er mit Beschluss vom 19. Juli 2006 dessen Ausscheiden aus dem Untersuchungsausschuss festgestellt hat.

Nachdem im Vorfeld der Beschlussfassung wiederholt erfolglos versucht worden war, die vorschlagsberechtigte NPD-Fraktion zu einer Mitwirkung bei der Niederlegung eines der beiden Ausschusssitze zu bewegen, durfte der Antragsgegner ein geeignetes Verfahren zur Herstellung einer Plenumsspiegelbildlichkeit wählen. Auch begegnet es keinen verfassungsrechtlichen Bedenken, dass sich der Antragsgegner das Verfahren mangels gesonderter normativer Bestimmungen an den – sachnahen – Regelungen des § 5 UAusschG orientiert hat.

Ebenso bleibt ohne verfassungsrechtliche Relevanz, dass der Antragsgegner die durch geheime Wahl erfolgte Ausschussbesetzung mittels eines einfachen Landtagsbeschlusses in offener Abstimmung gemäß § 100 GOLT korrigiert hat. Dabei kann dahinstehen, ob es sich bei dem angegriffenen Beschluss um eine „Wahl“ i.S.v. § 101 GOLT handelt und er deshalb in geheimer Abstimmung hätte gefasst werden müssen. Jedenfalls unterläge ein Verstoß gegen die Geschäftsordnung nicht der verfassungsgerichtlichen Kontrolle, da der Antragsteller in diesem Zusammenhang nicht aufzeigt, dass durch diesen gleichzeitig verfassungsmäßige Rechte verletzt wurde (Achterberg/Schulte in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 5. Aufl., Art. 40 Rn. 61; Pietzcker in: Schneider/Zeh, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, § 10 Rn. 47).

Aus verfassungsrechtlicher Sicht spricht für das gewählte Verfahren zudem, dass es über die Entscheidungskompetenz des Plenums (vgl. dazu im Einzelnen:

SächsVerfGH JbSächsOVG 4, 39 [46]) nicht nur das in Art. 3 Abs. 1 SächsVerf verankerte Demokratieprinzip stärkt, sondern zugleich die Rechte der besetzungsbefugten NPD-Fraktion weitestgehend wahrt. Indem der Antragsgegner zunächst das Ausscheiden beider von der NPD-Fraktion vorgeschlagenen Ausschussmitglieder festgestellt hat, wurde die Entscheidung, welcher Abgeordneter weiterhin im Untersuchungsausschuss tätig sein soll, zurück in die Hände der insoweit auswahl- und vorschlagsberechtigten Fraktion gelegt (vgl. § 4 Abs. 2 Satz 1 UAusschG).

IV.

Die Entscheidung konnte gemäß § 10 Abs. SächsVerfGHG i.V.m. § 24 Satz 1 BVerfGG durch Beschluss ergehen, da der Antrag offensichtlich unbegründet ist (vgl. SächsVerfGH JbSächsOVG 13, 9).

C.

Die Entscheidung ist kostenfrei (§ 16 Abs. 1 Satz 1 SächsVerfGHG).

gez. Budewig

gez. Reich

gez. Hagenloch

gez. Graf von Keyserlingk

gez. Knoth

gez. Lips

gez. v. Mangoldt

gez. Oldiges

gez. Trute