

Vf. 95-I-12



verkündet am 21. März 2013

gez. Franz  
Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

**DER VERFASSUNGSGERICHTSHOF**  
**DES FREISTAATES SACHSEN**  
**IM NAMEN DES VOLKES**

**Urteil**

**In dem Organstreitverfahren**

- 1) der Fraktion der NPD im 5. Sächsischen Landtag, vertreten durch den Vorsitzenden, Herrn Holger Apfel, Mitglied des 5. Sächsischen Landtags, Bernhard-von-Lindenau-Platz 1, 01067 Dresden,
- 2) des Mitglieds des 5. Sächsischen Landtags, Herrn Andreas Storr, Bernhard-von-Lindenau-Platz 1, 01067 Dresden,

- Antragsteller -

Verfahrensbevollmächtigter: Rechtsanwalt Ingmar Knop,  
Fließstraße 7b, 06844 Dessau,

gegen

- 1) das Präsidium des 5. Sächsischen Landtags, vertreten durch den Präsidenten des 5. Sächsischen Landtags, Herrn Dr. Matthias Röbler, Bernhard-von-Lindenau-Platz 1, 01067 Dresden,
- 2) den Präsidenten des 5. Sächsischen Landtags, Herrn Dr. Matthias Röbler, Bernhard-von-Lindenau-Platz 1, 01067 Dresden

- Antragsgegner -

hat der Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen durch die Präsidentin des Verfassungsgerichtshofes Birgit Munz, die Richter Jürgen Rühmann, Uwe Berlit, Christoph Degenhart, Matthias Grünberg, Ulrich Hagenloch, Hans Dietrich Knoth, Hans-Heinrich Trute sowie die Richterin Andrea Versteyl

aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 21. Februar 2013

für Recht erkannt:

- 1. Das Verfahren wird eingestellt, soweit der Antragsteller zu 2 seinen Antrag insgesamt und die Antragstellerin zu 1 ihren Antrag gegen den Antragsgegner zu 2 zurückgenommen haben.**
- 2. Es wird festgestellt, dass der Antragsgegner zu 1 die Antragstellerin zu 1 in ihren verfassungsmäßigen Rechten aus Art. 39 Abs. 3 SächsVerf dadurch verletzt hat, dass er die Antragstellerin zu 1 bei der Zusammenstellung der Delegation des Sächsischen Landtags für die Reise zum Grossen Rat des Kantons Bern im Zeitraum 22. bis 25. April 2013 nicht berücksichtigt hat.**
- 3. Der Freistaat Sachsen hat der Antragstellerin zu 1 die Hälfte ihrer notwendigen Auslagen zu erstatten.**

## **G r ü n d e :**

### **A.**

Mit ihrem am 15. November 2012 bei dem Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen eingegangenen Antrag im Organstreitverfahren wenden sich die Antragsteller dagegen, dass bei der Zusammenstellung der Delegation des Sächsischen Landtags zum Grossen Rat des Kantons Bern die Antragstellerin zu 1, Fraktion im 5. Sächsischen Landtag, und der von ihr benannte Antragsteller zu 2, Mitglied des 5. Sächsischen Landtags, nicht berücksichtigt worden sind.

### **I.**

Mit Präsidiumsvorlage vom 13. September 2012 teilte der Antragsgegner zu 2, der Präsident des Sächsischen Landtags, den Mitgliedern des Antragsgegners zu 1, des Präsidiums des Sächsischen Landtags, mit, dass im Rahmen der seit 1996 bestehenden regelmäßigen Arbeitskontakte des Sächsischen Landtags mit dem Grossen Rat des Kantons Bern dessen Präsidentin

eine Delegation des Sächsischen Landtags zu einem Besuch im Frühjahr des Jahres 2013 nach Bern eingeladen habe. Auf der Arbeitsebene sei für einen solchen Besuch der Zeitraum vom 22. bis 25. April 2013 als möglicher Termin besprochen; Gegenstand der Gespräche könnten u.a. Fragen des Staatshaushaltes einschließlich der „Schweizer Schuldenbremse“, der Zusammenarbeit zwischen der Bundes-, Landes- und Kommunalebene, der direkten Demokratie und der Verwaltungsreform bilden. In seiner Sitzung vom 19. September 2012 folgte der Antragsgegner zu 1 dem Vorschlag des Antragsgegners zu 2 und beschloss gegen die Stimme des Vertreters der Antragstellerin zu 1, dass die Delegation des Sächsischen Landtags aus zwölf Abgeordneten bestehen und vom Direktor des Sächsischen Landtags und vom Chef des Protokolls begleitet werden solle. Bei Anwendung des Zählverfahrens nach d'Hondt ergäben sich für die CDU-Fraktion sechs Plätze, für die Fraktion die Linke drei Plätze sowie für die Fraktionen der SPD, der FDP und von Bündnis 90/Die Grünen jeweils ein Platz. Mit Schreiben vom 18. Oktober 2012 zeigte die Antragstellerin zu 1 dem Antragsgegner zu 2 an, dass der Antragsteller zu 2 für sie an der Reise der Delegation teilnehmen wolle.

## II.

Die Antragstellerin zu 1 sieht sich in ihren Rechten aus Art. 39 und Art. 40 SächsVerf verletzt. Die Festlegung der Delegationsgröße bewirke in Verbindung mit der Anwendung des Höchstzahlverfahrens nach d'Hondt für die Verteilung der Delegationsplätze, dass ihr als einziger der im 5. Sächsischen Landtag vertretenen Fraktionen kein Platz zugebilligt werde.

Diese Ausgrenzung habe System. Bei einer vergleichbaren Reise der Delegation des Sächsischen Landtags im Jahre 2011 sei die zunächst auf zehn Abgeordnete begrenzte Delegation auf zwölf Abgeordnete erweitert worden, um eine Vertretung der Fraktion von Bündnis 90/Die Grünen zu ermöglichen. Die Abgeordneten des Sächsischen Landtags verträten indes das ganze Volk. Dem sei auch bei Repräsentationsveranstaltungen Rechnung zu tragen. Es verletze Art. 39 Abs. 1 und Abs. 3 SächsVerf, die Antragstellerin zu 1 ohne rechtfertigenden Grund von der Repräsentation auszuschließen. Es verletze weiterhin Art. 39 Abs. 2 SächsVerf, eine Fraktion zielgerichtet von Informationen abzuschneiden, die allen übrigen Fraktionen gewährt würden; auch die Antragstellerin zu 1 sei an den Informationen, die im Rahmen der Reise nach Bern gewonnen würden, sowie am Austausch mit der Delegation der dortigen Gastgeber interessiert.

Art. 40 Satz 2 SächsVerf sei verletzt, weil kein sachlicher Grund ersichtlich sei, der einen Ausschluss der Antragstellerin zu 1 bzw. eines von dieser zu benennenden Mitgliedes geböte oder auch nur opportun mache. Wegen der Einladung einer Delegation des Sächsischen Landtags sei zwar ein Teilnehmerschlüssel zu bilden. Neben einer „totalen Gleichbehandlung“ aller Fraktionen, die mangels beschließenden Charakters der Delegation nicht ausgeschlossen sei, komme auch eine Abstufung nach der Fraktionsstärke in Betracht, bei der dann aber alle Fraktionen mit mindestens einem Mitglied zu berücksichtigen seien, nicht jedoch ein Totalausschluss der Antragstellerin zu 1. Der Ausschluss wiege umso schwerer, als der Delegation auch nicht gewählte Reisemitglieder angehören sollten. Das Prinzip der repräsentati-

onsgebotenen Abstufung ohne Totalausschluss sei essentieller Kern der parlamentarischen Demokratie und finde seinen Ausdruck u.a. in § 23 Abs. 3 Satz 1 der Geschäftsordnung des Sächsischen Landtags.

Nach Rücknahme der weitergehenden Anträge durch die Antragsteller beantragt die Antragstellerin zu 1,

festzustellen, dass der Antragsgegner zu 1 sie durch ihre Nichtberücksichtigung bei der Zusammenstellung der Delegation des Sächsischen Landtags für die im Zeitraum 22. bis 25. April 2013 auf Einladung des Grossen Rates des Kantons Bern stattfindende Reise nach Bern in ihren ihr durch die Sächsische Verfassung übertragenen Rechten und Pflichten – insbesondere in ihren Rechten aus den Artikeln 39 und 40 der Sächsischen Verfassung – verletzt und unmittelbar gefährdet und dadurch gegen die Sächsische Verfassung, insbesondere gegen deren vorbenannte Bestimmungen, verstoßen hat.

### III.

Der Antragsgegner zu 1 hält den Antrag, soweit er in der mündlichen Verhandlung aufrecht erhalten worden ist, für unbegründet.

Der Antragsgegner zu 1 habe über die Zusammensetzung der Delegation beraten und beschließen dürfen; der Austausch mit dem Grossen Rat des Kantons Bern sei eine parlamentarische Angelegenheit. Als rein protokollarische Veranstaltung eines anderen Parlaments betreffe er aber nicht das parlamentarische Verfahren einschließlich der Ausübung der gesetzgebenden Gewalt oder die parlamentarische Überwachung der Ausübung der vollziehenden Gewalt, das Wirken der Opposition in der Öffentlichkeit oder die politische Willensbildung im Lande. Damit liege der Beschluss in einem Bereich außerhalb des von Art. 39 Abs. 2, Art. 40 Satz 2 SächsVerf gesetzten Rahmens. Auch bei einem weiten Verständnis des Bereichs der politischen Willensbildung, der vom Sächsischen Landtag initiierte und im Freistaat durchgeführte protokollarische oder Repräsentationsveranstaltungen umfasse, seien Besuchsreisen kleiner Delegationen des Sächsischen Landtags auf Einladung eines anderen Parlaments nicht geeignet, die politische Willensbildung zu beeinflussen. Ein anderes Parlament werde durch den Besuch einer Delegation des Sächsischen Landtags nicht zur Stätte politischer Willensbildung i.S.d. Art. 39 Abs. 2 SächsVerf. Die verfassungsgesetzliche Begrenzung der Chancengleichheit der Opposition auf das parlamentarische Verfahren und das Wirken der Opposition in der Öffentlichkeit (Art. 40 Satz 2 SächsVerf) werde überflüssig, wenn Teilhaberechte und Chancengleichheit für sämtliche parlamentarischen Arbeiten und Handlungen gälten und jedwede protokollarische Tätigkeit des Landtags umfassten. Das Gebot der Geschäftsordnung, dass jede Fraktion in jedem Ausschuss mindestens ein Mitglied stelle, sei auf protokollarische Veranstaltungen nicht zu übertragen und gelte zudem schon im Kernbereich der Parlamentstätigkeit nicht ausnahmslos. Erfahre das Prinzip der Chancengleichheit und gleicher Teilhaberechte schon im Bereich der Kernaufgaben des Parlaments zulässige Ein-

schränkungen, könne es bei protokollarischen Aktivitäten des Landtags, die nicht der politischen Willensbildung dienen, nicht zwingend sein. Eine Besuchsdelegation müsse, anders als ein Ausschuss des Landtags, im Besetzungsverhältnis kein Abbild des Plenums sein.

Die Verteilung der Plätze der Delegation nach dem Zählverfahren d'Hondt sei ein übliches parlamentarisches Vorgehen und nicht zu beanstanden. Im Interesse einer Minimierung der Kosten – auch auf Seiten der gastgebenden Volksvertretung – sei eine Begrenzung der Teilnehmerzahl angezeigt. Anhaltspunkte für einen gezielten Ausschluss der Antragstellerin zu 1 bestünden nicht. Die Antragstellerin zu 1 wäre auch bei dreizehn Reiseteilnehmern unberücksichtigt geblieben. Der Antragsgegner zu 1 habe mit Blick auf die Besetzung der Delegation des Sächsischen Landtags bei dem Besuch des Landtags von Niederösterreich im Jahre 2011, die nicht rechtlich nicht angegriffen worden sei, von der Akzeptanz des Verfahrens bei den Fraktionen ausgehen dürfen.

#### **IV.**

Der Landtag und die Staatsregierung haben von der Einleitung des Verfahrens Kenntnis erhalten.

#### **B.**

Das Verfahren ist einzustellen, soweit die Anträge zurückgenommen worden sind.

#### **C.**

Der hiernach verbleibende Antrag der Antragstellerin zu 1 gegen den Antragsgegner zu 1 hat Erfolg.

Der Antragsgegner zu 1 hat die Antragstellerin zu 1 in ihren Rechten aus Art. 39 Abs. 3 SächsVerf verletzt, indem er die Antragstellerin zu 1 bei der Zusammenstellung der Delegation des Sächsischen Landtags für die Reise zum Grossen Rat des Kantons Bern nicht berücksichtigt hat.

#### **I.**

Der auf diese Feststellung gerichtete Antrag der Antragstellerin zu 1 ist zulässig.

1. Für den fristgerecht (§ 18 Abs. 3 SächsVerfGHG) eingereichten Antrag ist der Rechtsweg zum Verfassungsgerichtshof nach Art. 81 Abs. 1 Nr. 1 SächsVerf eröffnet. Die Beteiligten streiten über den Inhalt ihrer in einem wechselseitigen Verfassungsrechtsverhältnis gründenden Rechtspositionen (SächsVerfGH, Urteil vom 23. April 2008 – Vf. 87-I-06; vgl.

BVerfG, Urteil vom 4. Juli 2007, BVerfGE 118, 277 [318]). Mit der Beteiligung an einer Delegation des Landtags stehen verfassungsrechtlich abgesicherte Mitwirkungsrechte im Streit, die aus dem Fraktionsstatus der Antragstellerin zu 1 folgen.

2. Die Antragstellerin zu 1 ist gemäß § 18 Abs. 1 SächsVerfGHG antragsbefugt. Sie macht mit ihrem Antrag eigene Rechte aus ihrem sich aus Art. 39 Abs. 3 SächsVerf ableitenden Fraktionsstatus geltend (SächsVerfGH, Urteil vom 26. Januar 1996 – Vf. 15-I-95, JbSächs-OVG 4, 39 [41]). Die Antragstellerin zu 1 hat hinreichend substantiiert vorgetragen, dass sie die Entscheidung, sie bei der Zusammenstellung der Landtagsdelegation nicht zu berücksichtigen, in ihren Rechten auf chancengleiche Teilhabe aus Art. 39 Abs. 3 Satz 1 SächsVerf verletzt oder unmittelbar gefährdet (vgl. SächsVerfGH, Beschluss vom 29. September 2011 – Vf. 44-I-11; st. Rspr.).
3. Der Antrag der Antragstellerin zu 1 ist zutreffend gegen den Antragsgegner zu 1 als Organ-  
teil des Landtags, das in der Geschäftsordnung des Landtags mit eigenen Zuständigkeiten  
ausgestattet wurde (Art. 81 Abs. 1 Nr. 1 SächsVerf i.V.m. § 17 SächsVerfGHG), gerichtet.
  - a) Richtiger Antragsgegner eines Organstreitverfahrens ist die Person oder Institution, die für die beanstandete Maßnahme oder Unterlassung rechtlich verantwortlich ist und diese Maßnahme verursacht hat (BVerfG, Urteil vom 4. Juli 2007, BVerfGE 118, 277 [322]; Urteil vom 16. Februar 1993, BVerfGE 62, 1 [33]; Urteil vom 17. Juli 1984, BVerfGE 67, 100 [126]).
  - b) Die Entscheidung, die Zahl der Delegationsteilnehmer auf 12 zu begrenzen und diese Plätze nach dem Zählverfahren d'Hondt zu verteilen, hat nicht der Antragsgegner zu 2, sondern allein der Antragsgegner zu 1 mit seinem Beschluss vom 19. September 2012 verantwortlich getroffen.
    - aa) Die Bestimmung von Delegationsgröße und Platzverteilung im Rahmen der Außenbeziehungen des Landtags betrifft keine Aufgabe, welche die Verfassung oder die Geschäftsordnung des Sächsischen Landtags ausdrücklich dem Präsidenten oder dem Präsidium zuweist. Die Kompetenzabgrenzung zwischen beiden Landtagsorganen richtet sich daher nach § 6 Abs. 1 Geschäftsordnung des Sächsischen Landtags (GO). Hiernach unterstützt das Präsidium den Präsidenten bei der Führung der parlamentarischen Geschäfte und bei der Verwaltung (Satz 1), stellt den Arbeitsplan des Landtags fest (Satz 2) und entscheidet in parlamentarischen Angelegenheiten grundsätzlich in der Form der Verständigung (Satz 3). Das Präsidium hat danach als kollegiales Selbstverwaltungsorgan des Sächsischen Landtags eine Unterstützungsfunktion (Satz 1), soweit die Verfassung des Freistaates Sachsen oder die Geschäftsordnung des Sächsischen Landtags dem Präsidenten die Letztentscheidungsbefugnis für parlamentarische Geschäfte zuweist (vgl. Roll, in: Schneider/Zeh, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, 1989, § 28 Rn. 35, 41). Hinsichtlich der sonstigen parlamentarischen Angelegenheiten, die – wie hier – diesen Vorbehaltsbereich des Präsidenten nicht berühren, hat das Präsidium hingegen eine echte, den Präsidenten auch rechtlich bindende Entscheidungsfunktion (Satz 3).

Hierfür spricht bereits der Wortlaut des § 6 Abs. 1 Satz 3 GO. Gleiches folgt aus der systematischen Stellung des Satz 3 nach Satz 2, welcher mit der Feststellung des Arbeitsplanes des Landtags ebenfalls eine Aufgabe beinhaltet, über die das Präsidium zu entscheiden hat. Auch § 4 Abs. 6 Satz 3 GO, wonach der Präsident neben der Tagesordnung auch die „Beschlussvorlagen“ dem Präsidium fünf Werktage vor der jeweiligen Sitzung zuleitet, setzt eine originäre Beschlussfunktion des Präsidiums voraus.

Soweit das Präsidium nach § 6 Abs. 1 Satz 3 GO als Beschlussorgan tätig wird und in einer parlamentarischen Angelegenheit eine Entscheidung trifft, bindet diese Entscheidung die Adressaten; der Präsident ist zur Durchführung rechtlich verpflichtet.

Danach ist für die verbindliche Entscheidung über die Zusammensetzung der Reisedelegation allein dem Beschluss des Antragsgegners zu 1 vom 19. September 2012 Bedeutung beizumessen. Der Antragsgegner zu 2 hat durch seine Beschlussvorlage hingegen noch nicht unmittelbar in etwaige Rechtsstellungen der Antragstellerin zu 1 eingegriffen. Soweit er im Außenverhältnis die Delegation benennt (§ 4 Abs. 1 Satz 1 GO), führt er lediglich den Beschluss des Antragsgegners zu 1 aus, ohne eigene Entscheidungsgewalt in Anspruch zu nehmen.

- bb) Dieses Ergebnis wird durch die Parlamentspraxis gestützt (BVerfG, Urteil vom 6. März 1952, BVerfGE 1, 144 [148 f.]; Beschluss vom 10. Mai 1977, BVerfGE 44, 308 [314]; s.a. Achterberg, Parlamentsrecht, 1984, S. 333). Sowohl die Antragsteller als auch die Antragsgegner gehen übereinstimmend davon aus, dass tatsächlich das Präsidium die streitbefangene Entscheidung getroffen und der Präsident insoweit nur einen Vorschlag unterbreitet hat, ohne dass die Kompetenz des Präsidiums von einem der Verfahrensbeteiligten in Zweifel gezogen wird.

## II.

Der hiernach zulässige Antrag der Antragstellerin zu 1 gegen den Antragsgegner zu 1 ist auch begründet. Der Beschluss des Antragsgegners zu 1, die Antragstellerin zu 1 bei der Zusammenstellung der Delegation des Sächsischen Landtags für die Reise zum Grossen Rat des Kantons Bern nicht zu berücksichtigen, verletzt sie jedenfalls in ihrem Recht auf formale Gleichbehandlung aus Art. 39 Abs. 3 SächsVerf. Eine Delegationsreise ist eine parlamentarische Angelegenheit, an der die Antragstellerin zu 1 chancengleich zu beteiligen ist. Für die Bestimmung einer Delegationsgröße, die in Verbindung mit dem ausgewählten Platzverteilungsverfahren erkennbar zur Nichtbeteiligung einer Fraktion führt, hat sich der Antragsgegner zu 1 nicht auf einen nach Art und Gewicht tragfähigen Grund berufen.

1. Die Entscheidung des Antragsgegners zu 1 über die Delegationsgröße und den Verteilungsmaßstab für die Delegationsplätze ist an Art. 39 Abs. 3 SächsVerf zu messen.

- a) Das Recht auf Chancengleichheit der Fraktion leitet sich ab aus dem Status der Abgeordneten, die sie bilden (SächsVerfGH, Beschluss vom 17. Februar 1995 – Vf. 4-I-93; st. Rspr). Nach Art. 39 Abs. 3 Satz 1 SächsVerf vertreten die Abgeordneten das ganze Volk. Zu dem Status der Abgeordneten aus Art. 39 Abs. 3 SächsVerf und damit auch zur Rechtsstellung der von ihnen gebildeten Fraktionen gehört, dass sie im Rahmen verfassungsmäßiger Regelung durch die Geschäftsordnung des Landtags (Art. 46 Abs. 1 und 2 SächsVerf) bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben gleiche Rechte und Pflichten haben (vgl. BVerfG, Urteil vom 13. Juni 1989, BVerfGE 80, 188 [218]). Diese Gleichheit ist, weil alle Abgeordneten in gleicher Weise zur Repräsentation des Volkes berufen sind, formal zu verstehen und erlaubt Abweichungen nur, wenn sie zur Sicherung der Funktionsfähigkeit und des Ablaufs der Parlamentsarbeit, zur Abwehr missbräuchlicher Ausnutzung parlamentarischer Rechte oder zum Schutze anderer vorrangiger Verfassungsgüter erforderlich sind (vgl. BVerfG, Urteil vom 14. Juli 1959, BVerfGE 10, 4 [14]; Urteil vom 14. Januar 1986, BVerfGE 70, 324 [364 ff.]; Urteil vom 13. Juni 1989, BVerfGE 80, 188 [222], SächsVerfGH, Beschluss vom 17. Februar 1995 – Vf. 4-I-93; st. Rspr).

Der Status formaler Chancengleichheit kommt als Maßstab überall zur Geltung, wo den Fraktionen durch Verfassung, Gesetz oder Geschäftsordnung eigene Rechte eingeräumt werden. Die Fraktionen sind von Verfassung wegen befugt, diese Rechte in formal gleicher Weise auszuüben. Deren Durchsetzung darf nicht davon abhängen, ob sie sich in der Mehr- oder Minderheit befinden. So nehmen die Fraktionen z.B. gleichberechtigt an der Fraktionsfinanzierung teil, sind ihrem Stärkeverhältnis entsprechend gleichermaßen in den Ausschüssen und anderen Parlamentsorganen vertreten und haben ein grundsätzlich gleiches Recht auf Zugang zur Beratung in den Ausschüssen und Gremien des Parlaments (BVerfG, Urteil vom 14. Januar 1986, BVerfGE 70, 324 [363]; SächsVerfGH, Urteil vom 26. Januar 1996 – Vf. 15-I-95; Beschluss vom 17. Februar 1995 – Vf. 4-I-93; st. Rspr.).

- b) Das Recht auf Gleichbehandlung von Fraktionen oder Abgeordneten im Landtag und die Gewährleistung, ihre Rechte bei der Wahrnehmung parlamentarischer Aufgaben in formal gleicher Weise auszuüben, sind von fundamentaler Bedeutung. Sie können deshalb nicht eng ausgelegt werden, sondern erfassen vielmehr auch die Mitwirkungsbezugnis an Aufgaben des Parlaments, die jenseits seiner Kernaufgaben liegen, also etwa jenseits des Bereichs der Gesetzgebungsfunktion, des Budgetrechts und der Ausübung der Kurations-, Informations- und Kontrollfunktionen (s. SächsVerfGH, Urteil vom 21. September 1996 – Vf. 15-I-96). Hierunter fallen grundsätzlich auch solche Veranstaltungen des Landtags, die zwar nicht zu den Parlamentssitzungen zählen, aber im weiteren Sinne der politischen Willensbildung dienen. Der Landtag hat für die Aktivitäten und Betätigungsformen, die er in diesem weiten Rahmen der politischen Willensbildung entfalten möchte, im Rahmen seiner Autonomie als Verfassungsorgan einen breiten Ausgestaltungsspielraum; er ist nicht auf die verfassungsrechtlich unabdingbaren Kernaufgaben beschränkt und kann auch Aufgaben mit repräsentativen Schwerpunkt wahrnehmen. Soweit er sich indes in parlamentarischen Angelegenheiten für eine bestimmte Form der Aufgabenwahrnehmung entscheidet, unterliegt er jenseits solcher rei-



nen Repräsentationsaufgaben, die dem Präsidenten als Vertreter des Landtags obliegen (SächsVerfGH, Urteil vom 5. November 2010 – Vf. 28-I-109), auch in diesen nach Art und Umfang der Aufgabenwahrnehmung frei gestaltbaren Randbereichen parlamentarischer Aktivitäten den Bindungen des Art. 39 Abs. 3 SächsVerf und ist jeder Abgeordnete – und damit auch jede Fraktion – berechtigt, an seiner Arbeit teilzuhaben (SächsVerfGH, Urteil vom 14. Januar 2011 – Vf. 87-I-10).

- c) Wird der Landtag bei derartigen parlamentarischen Angelegenheiten im weiteren Sinne durch eine Personenmehrheit repräsentiert, muss daher grundsätzlich jede Fraktion an dieser Personenmehrheit beteiligt werden. Allerdings ist es regelmäßig nicht erforderlich, darüber hinaus zu gewährleisten, dass sich auch hier die Mehrheitsverhältnisse im Plenum in der Auswahl der Abgeordneten widerspiegeln. Denn dieses Gebot der Spiegelbildlichkeit gilt nur für Gremien, die wesentliche Aufgaben des Parlaments wahrnehmen (SächsVerfGH, Urteil vom 5. November 2010 – Vf. 28-I-10).
  - d) Wie im Kernbereich der Parlamentstätigkeit gilt das Prinzip der Berücksichtigung aller im Parlament vertretenen Fraktionen auch bei der Wahrnehmung parlamentarischer Angelegenheiten im weiteren Sinne nicht uneingeschränkt. Vielmehr sind aus sachlichem, jedenfalls willkürfreiem Grund Abweichungen statthaft. Im Randbereich der parlamentarischen Aufgaben muss die Abweichung zudem nicht zum Schutz anderer verfassungsrechtlich geschützter Positionen erforderlich sein (so – für die Wahl der Mitglieder der Parlamentarischen Kontrollkommission – SächsVerfGH, Urteil vom 26. Januar 1996 – Vf. 15-I-96), z.B. zur Sicherung der Funktionsfähigkeit und des Ablaufs der Parlamentsarbeit, zur Abwehr missbräuchlicher Ausnutzung parlamentarischer Rechte oder zum Schutze anderer vorrangiger Verfassungsgüter (SächsVerfGH, Beschluss vom 24. Februar 2005 – Vf. 121-I-04). Hier reicht vielmehr jeder tragfähige Grund, der nach Art und Gewicht eine Beschränkung des Gebots der chancengleichen Teilhabe aller Fraktionen rechtfertigt. Der Antragsgegner zu 1 ist mithin nicht auf verfassungsrechtlich verankerte Differenzierungsgründe beschränkt. Bei der Gewichtung der Gründe ist ihm zudem ein verfassungsgerichtlich nur begrenzt überprüfbarer Bewertungsspielraum zuzubilligen.
2. Nach diesen Grundsätzen ist die Antragstellerin zu 1 in ihren Rechten aus Art. 39 Abs. 3 SächsVerf verletzt.
- a) Die Entsendung einer Delegation zu einem ausländischen Parlament ist eine der politischen Willensbildung dienende, parlamentarische Angelegenheit des Landtags, für die das Prinzip der Beteiligung aller im Parlament vertretenen Fraktionen gilt.
    - aa) Der Erfahrungsaustausch mit anderen Parlamenten durch wechselseitige Entsendung von Abgeordnetendelegationen ist eine Aufgabe, die der Landtag im Rahmen seiner Stellung als Verfassungsorgan wahrnimmt. Die Länder verfolgen „in bewährter Verfassungspraxis“ u.a. über den Austausch von Delegationen ihre eigenen auswärtigen Interessen und pflegen so ihre Außenbeziehungen (Nettesheim in: Maunz/Dürig, GG, Stand August 2012, Art. 32 Rn. 111). Dabei hat sich die Bedeu-

tung von Außenbeziehungen in allen Bereichen staatlichen Handelns vergrößert. Im Verhältnis der Staatsorgane des Freistaates obliegt die Pflege dieser auswärtigen Beziehungen auch dem Landtag. Dies entspricht der Staatspraxis, wie der Empfang und die Entsendung zahlreicher Parlamentsdelegationen in Sachsen und in anderen Bundesländern zeigen. Auch für den Bundestag ist anerkannt, dass zum Wirkungskreis des Parlamentariers auch die Pflege internationaler Beziehungen und die Gewinnung von entsprechenden Erfahrungen zählen (Klein, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Bd. III, 3. Aufl., § 51 Rn. 7). Die Bestimmung der Delegationsgröße und das Verteilungsverfahren beziehen sich daher nicht auf einen „außerparlamentarischen Vorgang“.

- bb) Die Entsendung einer Landtagsdelegation ist – in dem oben dargelegten weiten Sinne – der politischen Willensbildung zuzuordnen. Die Delegationszugehörigkeit bietet bezogen auf die jeweilige parlamentarische Tätigkeit und auf hierbei relevante Sachthemen Gelegenheit zum interparlamentarischen Erfahrungsaustausch. Sie eröffnet den Delegationsteilnehmern in einem vom Landtag mitgestalteten und -verantworteten formellen wie informellen Rahmen einen Zugang zu Informationen, die für die parlamentarische Willensbildung und -bekundung genutzt werden können, der so anderweitig nicht bestehen würde. Die aus „erster Hand“ erworbenen Informationen zu Themen, die die Öffentlichkeit auch im Freistaat berühren, können im politischen Meinungskampf verwendet werden. Die Herkunft der Informationen ist geeignet, in der öffentlichen Wahrnehmung deren Gewicht zu erhöhen und dient zudem als „Kompetenzausweis“. Die Auslandsreise selbst kann weiterhin eine gewisse mediale Aufmerksamkeit erfahren. Die Chance zur supranationalen bzw. länderübergreifenden Vernetzung erhöht auch die politischen Wirkungsmöglichkeiten im Inland. Parlamentarische Außenkontakte haben schließlich eine eigenständige Bedeutung für die politische Willensbildung, weil die kontinuierliche Pflege guter Beziehungen eine Voraussetzung für die spätere politische Durchsetzung von konkreten, länderüberschreitenden Vorhaben ist (Nettesheim, a.a.O., Art. 32 Rn. 109).
- cc) Keine andere Beurteilung rechtfertigt das Vorbringen der Antragsgegner, bei dem Delegationsbesuch handele sich um eine rein protokollarische Veranstaltung eines anderen Parlaments; dieses andere Parlament werde durch den Besuch einer Delegation des Sächsischen Landtags nicht zur Stätte politischer Willensbildung i.S.d. Art. 39 Abs. 2 SächsVerf. Aus der für die verfassungsgerichtliche Beurteilung maßgeblichen Perspektive des Sächsischen Landtags bedeutet die Entsendung einer Delegation zu einem Arbeitsbesuch eine unter der Geltung der Verfassung des Freistaates Sachsen stehende parlamentarische Angelegenheit, die im weiteren Sinne auch der Außendarstellung des Parlaments dient. Damit ist der Besuch auch eine Veranstaltung des in der Einladung adressierten Sächsischen Landtags als Verfassungsorgan, nicht eine gemeinsame Reise von Mitgliedern einzelner Fraktionen. In seiner Funktion als Stätte der politischen Willensbildung ist der Landtag ohnehin nicht auf die Räume beschränkt, in denen regelmäßig das Hausrecht oder die Sit-

zungsgewalt des Präsidenten des Sächsischen Landtags besteht (SächsVerfGH, Urteil vom 14. Januar 2011 – Vf. 87-I-10).

dd) Nach alledem ist die Antragstellerin zu 1 grundsätzlich an der Delegation zum Grossen Rat des Kantons Bern zu beteiligen.

b) Für eine Abweichung vom Beteiligungsgebot sind sachlich hinreichend tragfähige Gründe nicht geltend gemacht worden und auch sonst nicht ersichtlich.

Das vom Antragsgegner zu 1 herangezogene Interesse an einer Kostenbegrenzung stellt hier nach Art und Gewicht keine hinreichende Rechtfertigung dar, die Antragstellerin zu 1 von der Mitwirkung an der Delegation auszuschließen. Der Antragsgegner zu 1 hat deshalb die Rechte der Antragstellerin zu 1 aus Art. 39 Abs. 3 SächsVerf dadurch verletzt, dass er – bei gleichzeitiger Anwendung des Höchstzahlverfahrens nach d’Hondt – die Delegationsstärke auf zwölf Abgeordnete festlegt und damit der Antragstellerin zu 1 keine Teilnahme ermöglicht hat.

aa) Das Kostenargument trägt schon deshalb nicht, weil die Antragstellerin zu 1 beteiligt werden kann, ohne dass Mehrkosten entstehen. Sowohl bei der Festlegung der Zahl der Delegationsteilnehmer als auch bei der Wahl des Verteilungsschlüssels kommt dem Antragsgegner zu 1 ein Spielraum zu, den er grundsätzlich eigenverantwortlich ausfüllen kann. Entscheidet sich der Antragsgegner zu 1 dafür, zumindest so viele Teilnehmer zu entsenden wie Fraktionen bestehen, gebietet Art. 39 Abs. 3 SächsVerf jedoch, dass ein Verteilungsschlüssel angewandt wird, der grundsätzlich jeder Fraktion eine Teilhabe ermöglicht.

Wie dies geschieht, bleibt im Rahmen verfassungsrechtlich anerkannter Systeme dem Antragsgegner zu 1 überlassen. Die Anwendung des Zählverfahrens nach d’Hondt für die Verteilung der Delegationsplätze ist bei isolierter Betrachtung zwar unbedenklich. Die Auswahl dieses Verfahrens bedarf indes der sachlichen Rechtfertigung, wenn sie im Hinblick auf eine gleichzeitig festgelegte Begrenzung der Platzanzahl bewirkt, dass eine Fraktion in der Delegation nicht vertreten sein wird. Soll eine Fraktion abweichend vom grundsätzlichen Beteiligungsgebot bei einer Personenmehrheit, die den Landtag repräsentiert, nicht berücksichtigt werden, so bedarf dieses Ergebnis in seiner Gesamtschau mit der Entscheidung über die Delegationsstärke der Rechtfertigung durch einen sachlichen Grund. Eine isolierte Betrachtung der jeweiligen Einzelentscheidungen, die dieses Ergebnis bewirken, trägt Art. 39 Abs. 3 SächsVerf nicht hinreichend Rechnung.

Ein solcher sachlicher Grund ist erkennbar nicht gegeben. Die zu entsendende Delegation des Landtags muss hier, wie der Antragsgegner zu 1 selbst geltend macht, die Mehrheitsverhältnisse des Plenums nicht widerspiegeln. Gerade dies gibt dem Antragsgegner zu 1 jedoch Raum, zur Sicherung der Repräsentation jeder Fraktion – und damit auch der Antragstellerin zu 1 – ein anderes Verteilungsverfahren zu wählen. Von dieser Möglichkeit muss Gebrauch gemacht werden, wenn aus Kos-

tengründen die Anzahl der Delegationsplätze für die Abgeordneten nicht erhöht werden soll.

- bb) Unabhängig davon sind Kostenerwägungen als Differenzierungsgrund im Bereich des verfassungsrechtlichen Anspruchs auf chancengleiche Mitwirkung an parlamentarischen Angelegenheiten (Art. 39 Abs. 3 SächsVerf) zwar nicht von vornherein als sachwidrig ausgeschlossen. Auch der Landtag unterliegt dem Gebot einer sparsamen und wirtschaftlichen Verwendung öffentlicher Mittel und darf im Vorfeld konkret geäußelter Erwartung auch darauf bedacht sein, übermäßige Aufwendungen der einladenden Volksvertretungen zu vermeiden. Eine Kostenbegrenzung ist für sich allein als Grund für eine Nichtberücksichtigung einer im Landtag vertretenen Fraktion indes allenfalls dann anzuerkennen, wenn die Mehrkosten, die durch eine Berücksichtigung der Fraktion entstünden, – absolut – einen erheblichen Umfang annehmen und – relativ – außer Verhältnis zu dem Grundsatz chancengleicher Teilhabe aller Fraktionen stünden. Bereits hierfür ist nichts ersichtlich oder vorgetragen.
- cc) Tragfähige Gründe, die nach Art und Gewicht eine Beschränkung des Gebots der chancengleichen Teilhabe aller Fraktionen an der Beteiligung an der Parlamentsdelegation zu rechtfertigen geeignet sind, sind auch sonst nicht ersichtlich. Schon mangels tatsächlicher Anhaltspunkte für das Vorliegen solcher Gründe ist nicht zu vertiefen, ob und unter welchen Voraussetzungen sich ein solcher Grund nach dem Grundsatz der Bundestreue etwa daraus ergeben kann, dass sich die Ausgestaltung der auswärtigen Kontakte der Bundesländer in die Außenpolitik des Bundes einfügen muss (Streinz, in: Sachs, GG, 6. Aufl., Art. 32 Rn. 53), oder ob legitime und im internationalen Verkehr zu respektierende Erwartungen der einladenden Volksvertretung beachtlich sein könnten.
3. Liegt bereits eine Verletzung von Art. 39 Abs. 3 SächsVerf vor, ist nicht zu entscheiden, ob der Antragsgegner zu 1 mit seiner angegriffenen Maßnahme darüber hinaus auch Oppositionsrechte der Antragstellerin zu 1 aus Art. 40 SächsVerf verletzt hat.

#### **D.**

Die Entscheidung ergeht nach § 16 Abs. 1 Satz 1 SächsVerfGHG kostenfrei. Der Freistaat Sachsen hat der Antragstellerin zu 1 die Hälfte ihrer notwendigen Auslagen zu erstatten (§ 16 Abs. 4 SächsVerfGHG).

gez. Degenhart

gez. Grünberg

gez. Hagenloch

gez. Knoth

gez. Trute

gez. Munz  
Versteyl  
an der Unterschrift verhindert