

Vf. 134-I-15



verkündet am 27. Oktober 2016

gez. Franz
Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

**DER VERFASSUNGSGERICHTSHOF
DES FREISTAATES SACHSEN**

IM NAMEN DES VOLKES

Urteil

In dem Organstreitverfahren

der Fraktion DIE LINKE im 6. Sächsischen Landtag,
vertreten durch den Fraktionsvorsitzenden Herrn Rico Gebhardt, MdL,
Bernhard-von-Lindenau-Platz 1, 01067 Dresden,

- Antragstellerin -

gegen

den Haushalts- und Finanzausschuss des 6. Sächsischen Landtages,
vertreten durch den Ausschussvorsitzenden Herrn Klaus Tischendorf, MdL,
Bernhard-von-Lindenau-Platz 1, 01067 Dresden,

- Antragsgegner -

Verfahrensbevollmächtigter: Prof. Dr. Stefan Koriath,
Himmelreichstraße 2, 80538 München,

hat der Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen durch die Präsidentin des Verfassungsgerichtshofes Birgit Munz sowie die Richter Jürgen Rühmann, Uwe Berlit, Christoph Degenhart, Matthias Grünberg, Ulrich Hagenloch, Klaus Schurig und Hans-Heinrich Trute

aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 26. August 2016 für Recht erkannt:

- 1. Der Antragsgegner hat die Antragstellerin dadurch in ihrem Recht aus Art. 39 Abs. 3 der Verfassung des Freistaates Sachsen verletzt, dass er in seiner 10. Sitzung am 15. April 2015 den Antrag der Antragstellerin auf Durchführung einer öffentlichen Anhörung von Sachverständigen zu dem als Nr. X des Änderungsantrags der CDU-Fraktion und der SPD-Fraktion zu Drs. 6/778 (Haushaltsbegleitgesetz 2015/2016 – HBG 2015/2016) enthaltenen Artikel 16b (Änderung der Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen) ablehnte.**
- 2. Der Freistaat Sachsen hat der Antragstellerin ihre notwendigen Auslagen zu erstatten.**

G r ü n d e:

A.

I.

Mit ihrem am 6. Oktober 2015 bei dem Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen eingegangenen Antrag auf Durchführung eines Organstreitverfahrens wendet sich die Antragstellerin, eine Fraktion des 6. Sächsischen Landtages, gegen die mit Beschluss vom 15. April 2015 erfolgte Ablehnung eines von ihr auf das Minderheitenrecht der Fraktionen gestützten Antrags auf Durchführung einer Sachverständigenanhörung durch den Haushalts- und Finanzausschuss des 6. Sächsischen Landtags, den Antragsgegner.

Hintergrund des Organstreitverfahrens ist ein Änderungsantrag zum Haushaltsbegleitgesetz 2015/2016, der durch die Fraktionen von CDU und SPD in das Gesetzgebungsverfahren eingebracht wurde, nachdem der ursprüngliche Entwurf des Haushaltsbegleitgesetzes bereits Gegenstand einer öffentlichen Anhörung von Sachverständigen im Haushalts- und Finanzausschuss – dem Antragsgegner – gewesen war.

Dem Antragsgegner wurden das Haushaltsgesetz 2015/2016 sowie das entsprechende Haushaltsbegleitgesetz nach der Ersten Lesung des Regierungsentwurfes durch den Sächsischen Landtag mit Landtagsbeschluss vom 5. Februar 2015 zur weiteren Behandlung federführend überwiesen. Der Entwurf des Haushaltsbegleitgesetzes beinhaltete in Form eines Artikelgesetzes die Änderung der Sächsischen Haushaltsordnung und von 13 Landesgesetzen sowie die Einführung des Investitionspauschalengesetzes 2015/2016.

Hierzu fand am 2. März 2015 bei dem Antragsgegner eine öffentliche Anhörung von Sachverständigen statt. In diesem Rahmen regte der als Sachverständiger geladene Geschäftsführer

des Sächsischen Städte- und Gemeindetages unter anderem Änderungen der bisher durch das Haushaltsbegleitgesetz nicht betroffenen Sächsischen Gemeindeordnung (SächsGemO) an, wobei er darauf hinwies, es handle sich hierbei um einen „Ergänzungsvorschlag (...), der vielleicht nicht unmittelbar im Bezug zum Staatshaushalt steht, aber aufgrund unserer Auffassung besonders dringlich und auch im Koalitionsvertrag verankert ist.“ Entsprechende Änderungsvorschläge zur SächsGemO enthielt auch dessen schriftliche Stellungnahme. Der daneben als Sachverständiger geladene Geschäftsführer des Sächsischen Landkreistages hatte in seiner schriftlichen Stellungnahme ebenfalls Änderungen der SächsGemO angeregt, ging hierauf in seiner mündlichen Anhörung aber nicht weiter ein, sondern nahm Bezug auf die Ausführungen des Geschäftsführers des Sächsischen Städte- und Gemeindetages.

Am 12. März 2015 erfolgte eine Mitteilung des Vorsitzenden des Antragsgegners, dass die Koalitionsfraktionen zum Haushaltsbegleitgesetz einen Änderungsantrag beabsichtigten, der Änderungen des Abgeordnetengesetzes zum Gegenstand habe, insbesondere betreffend die finanzielle Ausstattung und Altersversorgung der Abgeordneten. Es bestehe Einigkeit, dass hierzu am 1. April 2015 eine Anhörung erfolgen solle. In der Zeit vom 27. März bis zum 30. März 2015 wurde ein weiterer Änderungsantrag zum Haushaltsbegleitgesetz von den Koalitionsfraktionen an die mitberatenden Ausschüsse bzw. deren Mitglieder übermittelt – nicht jedoch an den Antragsgegner –, der materielle Änderungen in sieben weiteren Landesgesetzen zum Gegenstand hatte sowie durch Einführung eines Art. 16b auch der SächsGemO.

Mit Antrag vom 31. März 2015 beantragte die Antragstellerin gegenüber dem Antragsgegner zunächst die Durchführung einer öffentlichen Anhörung von Sachkundigen zur Information über den „Änderungsantrag der CDU-Fraktion und der SPD-Fraktion zu Drs. 6/778, Thema: Gesetz begleitender Regelungen zum Doppelhaushalt 2015/2016 (...)“. In der Sitzung des Antragsgegners vom 1. April 2015 wurde über diesen Antrag beraten. Dabei wurde darauf hingewiesen, dass sich der vorliegende Antrag auch auf solche Änderungen des ursprünglichen Gesetzentwurfs beziehe, zu denen bereits eine Anhörung stattgefunden habe. Ein konkreter weiterer Änderungsantrag lag dem Antragsgegner – anders als in den mitberatenden Ausschüssen – aber noch nicht vor, weswegen sich die Antragstellerin nicht in der Lage sah, ihren Anhörungsantrag weiter zu präzisieren. Der Ausschussvorsitzende des Antragsgegners stellte fest, dass dem Antragsgegner bisher kein Änderungsantrag zum Haushaltsbegleitgesetz vorliege. Die Mitglieder der Antragstellerin könnten somit bis zur Einreichung des Änderungsantrages prüfen, ob und in welcher Form sie einen Antrag auf Durchführung einer Anhörung zum Änderungsantrag oder zu Teilen des Änderungsantrages stellen wollen.

Der entsprechende Änderungsantrag wurde den Mitgliedern des Antragsgegners am 9. April 2015 übermittelt. Mit Schreiben vom 10. April 2015 übersandte die Antragstellerin dem Vorsitzenden der Antragsgegnerin einen Anhörungsantrag mit folgendem Wortlaut:

„Die Mitglieder der Fraktion DIE LINKE im Sächsischen Landtag beantragen in Wahrnehmung ihres Minderheitenrechts auf Anhörung gemäß § 38 Abs. 2 Satz 1 der Geschäftsordnung des Landtages 6. Wahlperiode die Durchführung einer öffentlichen

Anhörung von Sachkundigen zur Information über den nachfolgend bezeichneten genannten Beratungsgegenstand (§ 38 Abs. 1 GO):

Änderungsantrag der CDU-Fraktion und der SPD-Fraktion zu Drs. 6/778, Thema: Gesetz begleitender Regelungen zum Doppelhaushalt 2015/2016 (Haushaltsbegleitgesetz 2015/2016 – HBG 2015/2016), 6 WP – HFA, BIM-Nr. 136, verteilt am 09.04.2015, wobei die Anhörung zu dem als Nr. X des vorgenannten Änderungsantrages der Fraktionen von CDU und SPD enthaltenen ‚Art. 16b (Änderung der Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen), CDU/SPD 09‘, der auch ausweislich der diesbezüglichen juristischen Stellungnahme des Juristischen Dienstes (PD 1) des Landtags vom 9. April 2015 (Seite 3), wesentliche Änderungen [enthält], die ein Minderheitenrecht auf Anhörung gemäß § 38 Abs. 2 Satz 1 GO gewähren‘, durchgeführt werden soll.“

In der Ausschusssitzung des Antragsgegners vom 15. April 2015 wurde dieser Antrag gestellt und behandelt, vom Antragsgegner aber mit dem Votum 6:11:0 mehrheitlich abgelehnt. Anschließend empfahl der Antragsgegner dem Sächsischen Landtag die Annahme des Gesetzentwurfs in der vom Ausschuss beschlossenen Fassung (Drs. 6/1235).

Ein vorangegangener Versuch des Landtagspräsidenten, einen Kompromiss für die von der Antragstellerin begehrte Anhörung zwischen dieser und dem Antragsgegner herbeizuführen, war gescheitert. Die Antragstellerin hatte zuvor eine Stellungnahme des Juristischen Dienstes des Landtages beantragt. Dieser kam zu dem Ergebnis, dass hinsichtlich der neuerlichen Änderungen des Haushaltsbegleitgesetzes ein Minderheitenrecht auf Anhörung bestehe.

II.

Die Antragstellerin sieht in der Ablehnung ihres Anhörungsantrages einen Verstoß gegen § 38 Abs. 2 Satz 1 der Geschäftsordnung des Sächsischen Landtages (im Folgenden GOLT) und zugleich eine Verletzung oder zumindest unmittelbare Gefährdung ihrer verfassungsmäßigen Rechte aus Art. 39 Abs. 3, Art. 40 SächsVerf. Betroffen seien insbesondere ihr Recht auf Chancengleichheit im parlamentarischen Verfahren, ihre daraus und aus der Stellung der Opposition im Sächsischen Landtag erwachsenden Minderheitenrechte sowie ihr Recht auf gleiche Teilhabe an der parlamentarischen Willensbildung.

Zu den wesentlichen Minderheitenrechten im parlamentarischen Verfahren gehöre insbesondere auch das Recht aus § 38 Abs. 2 GOLT, öffentliche Anhörungen im federführenden Ausschuss zu verlangen. Ihr diesbezügliches Verlangen sei zulässig gewesen, weil der Änderungsantrag der Fraktionen der CDU und der SPD zum Entwurf des Haushaltsbegleitgesetzes 2015/2016 insbesondere in der Nr. X Regelungen enthalten habe, die bisher nicht Gegenstand des Gesetzentwurfes gewesen seien und eine wesentliche Änderung des Gesetzentwurfes darstellen würden. Die Versagung einer Anhörung zu einer derartigen Gesetzesänderung bedeute nicht nur eine de facto Verhinderung der Ausübung der Minderheitenrechte auf Anhörung durch eine Fraktion, sondern auch eine Verletzung des Rechts der Fraktionen auf gleiche

Teilhabe an der parlamentarischen Willensbildung. In der öffentlichen Anhörung vom 2. März 2015 habe lediglich ein einzelner Sachverständiger im Rahmen der Anhörung zum Entwurf des Haushaltsbegleitgesetzes Änderungen der Sächsischen Gemeindeordnung vorgeschlagen, die nahezu 1:1 in dem Änderungsantrag der Koalitionsfraktionen zum Entwurf des Haushaltsbegleitgesetzes 2015/2016 übernommen worden seien. Im Verlauf der Anhörung sei keiner der Abgeordneten oder sonstigen Sachverständigen auch nur mit einem Wort auf diese Ergänzungsvorschläge eingegangen. Änderungen der Gemeindeordnung seien beim ursprünglichen Entwurf des Haushaltsbegleitgesetzes nicht vorgesehen gewesen.

Die Antragstellerin habe das Recht gehabt, die öffentliche Anhörung eigens benannter Sachkundiger zu verlangen. Dem stehe auch nicht das schutzwürdige Anliegen der Vermeidung einer nicht hinnehmbaren zeitlichen Verzögerung bei der Verabschiedung des Staatshaushaltes entgegen. Haushaltsgesetz und Haushaltsbegleitgesetz stellten zwei selbstständige Vorlagen dar, die rechtlich voneinander zu trennen seien, weswegen das strikte Bepackungsverbot aus Art. 93 Abs. 3 SächsVerf nur für das Haushaltsgesetz selbst gelte, nicht aber für das Haushaltsbegleitgesetz. Durch das Einfügen wesentlicher materiefremder Änderungen werde aber das generell legitime Instrument des Haushaltsbegleitgesetzes missbräuchlich zur Anwendung gebracht, um das Kraft Art. 93 Abs. 3 Satz 1 SächsVerf geltende Bepackungsverbot zu umgehen und in seinem Kerngehalt auszuhebeln. Dem Antragsgegner sei die Bepackung des Haushaltsbegleitgesetzentwurfs zwar nicht zuzurechnen, es läge jedoch durchaus im Rahmen seiner Zuständigkeit, dem Landtag Vorschläge zu unterbreiten, wie bei der Beratung von Haushaltsbegleitgesetzen dem unter dem Regime der Haushaltsgesetzgebung geltenden Zeitdruck sowie einer nur verkürzten Befassung der für einzelne Regelungsmaterien ansonsten klassisch zuständigen Fachausschüsse entgegengewirkt werden könne.

Die Antragstellerin beantragt,

festzustellen, dass der Antragsgegner die Antragstellerin dadurch in ihrem Recht auf Chancengleichheit aus Artikel 39 Abs. 3 und Artikel 40 Abs. 2 der Verfassung des Freistaates Sachsen sowie auf gleiche Teilhabe am Prozess der parlamentarischen Willensbildung verletzt, zumindest jedoch unmittelbar gefährdet hat, dass er in seiner 10. Sitzung am 15. April 2015 gegen den erklärten Willen und die Stimmen der Mitglieder der Antragstellerin den Beschluss fasste, den auf das Minderheitenrecht der Fraktion gestützten Antrag der Antragstellerin auf Durchführung einer öffentlichen Anhörung von Sachverständigen im federführenden Ausschuss gemäß § 38 Abs. 2 Satz 1 der Geschäftsordnung des Sächsischen Landtages abzulehnen.

III.

Der Antragsgegner beantragt,

den Antrag als unzulässig zu verwerfen, hilfsweise, den Antrag als unbegründet zurückzuweisen.

Der Antragsgegner hält den Antrag bereits für unzulässig. Soweit er sich auf Handlungen des Parlaments in seiner Gesamtheit beziehe, läge schon kein tauglicher Streitgegenstand vor, insbesondere seien etwaige Verstöße gegen das sogenannte „Bepackungsverbot“ sowie der Zeitpunkt der Einbringung der verfahrensgegenständlichen Änderungsanträge nicht dem Antragsgegner zuzurechnen.

Darüber hinaus sei die Antragstellerin nicht antragsbefugt. Eine Möglichkeit der Rechtsverletzung durch Ablehnung des Anhörungsantrags scheidet aus, da zwischen der Antragstellerin als Fraktion und dem Antragsgegner kein verfassungsrechtliches Rechtsverhältnis bestehe. Dies sei nur gegenüber der sogenannten „Fraktion im Ausschuss“ gegeben, nicht aber gegenüber der Parlamentsfraktion als solcher.

Im Übrigen bestehe auch kein Rechtsschutzbedürfnis, weil sich der verfahrensgegenständliche Beschluss mit Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens erledigt habe und die Notwendigkeit einer verfassungsgerichtlichen Klärung nicht dargetan worden sei. Auch habe es die Antragstellerin versäumt, als einfachere Möglichkeit der Abhilfe einen Plenarantrag auf Anhörunsdurchführung zu stellen.

Jedenfalls aber sei der Antrag unbegründet. Es existiere kein verfassungsrechtlicher Anspruch auf Durchführung einer Anhörung, ein etwaiger bloßer Verstoß gegen die Geschäftsordnung reiche für die Begründetheit eines Antrags im Organstreitverfahren nicht aus. Jedenfalls aber liege keine willkürliche Entscheidung des Antragsgegners über den Anhörungsantrag der Antragstellerin vor. Zu beachten sei in diesem Zusammenhang das besondere Spannungsverhältnis, das sich aus der Eilbedürftigkeit der Haushaltsgesetzgebung und den damit im Zusammenhang stehenden besonderen Anforderungen an die Effizienz des Verfahrens ergebe. Im Übrigen bedürfe eine Heranziehung externer Sachverständiger stets einer bewussten Entscheidung des Parlaments. Die Zurückweisung des Anhörungsantrags sei schon deswegen rechtmäßig, weil dieser von der Antragstellerin nicht hinreichend begründet worden sei. Außerdem liege ein widersprüchliches Verhalten der Antragstellerin vor, weil das gewählte Verfahren mit dieser abgestimmt gewesen sei und die Antragstellerin selbst ebenfalls Änderungsanträge zum Haushaltsbegleitgesetz eingebracht habe. Der Antrag genüge auch nicht den Anforderungen, die an die Durchführung einer zweiten Anhörung zu einem bestimmten Gegenstandsbereich zu stellen seien, weil die Änderungen einen hinreichenden Bezug zur ursprünglich zu regelnden Sachmaterie aufwiesen, selbst in vollem Umfang Gegenstand der vorherigen Anhörung vom 2. März 2015 gewesen seien und damit weiterer Aufklärungsbedarf nicht ersichtlich sei. Die durch Art. 16b des Haushaltsbegleitgesetzes veranlassten Änderungen der SächsGemO wiesen einen unmittelbaren Bezug zum Haushalt des Freistaates auf und seien in der durchgeführten Anhörung insbesondere von den Sachverständigen des Sächsischen Städte- und Gemeindetags sowie des Sächsischen Kreistags angeregt und thematisiert worden.

B.

Der Antrag ist zulässig und begründet.

I.

Der Antrag ist zulässig.

1. Der Rechtsweg zum Sächsischen Verfassungsgerichtshof ist gemäß Art. 81 Abs. 1 Nr. 1 SächsVerf eröffnet. Die Beteiligten streiten über die Auslegung der Sächsischen Verfassung aus Anlass von Streitigkeiten über den Umfang der Rechte und Pflichten eines obersten Staatsorgans oder anderer Beteiligter, die durch die Verfassung oder die Geschäftsordnung des Landtags oder der Staatsregierung mit eigener Zuständigkeit ausgestattet sind. Die Antragstellerin beruft sich dabei auf Art. 39 Abs. 3, Art. 40 SächsVerf.
2. Antragstellerin und Antragsgegner sind beteiligtenfähig.

Die Beteiligtenfähigkeit einer Fraktion als Einrichtung des Verfassungslebens und mit eigenen geschäftsordnungsrechtlichen Befugnissen ausgestatteter Organteil des Sächsischen Landtags (vgl. § 1 Abs. 2 Fraktionsrechtsstellungsgesetz, §§ 14 ff. GOLD) ist nach ständiger Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs anerkannt (SächsVerfGH, Urteil vom 17. Februar 1995, SächsVBl 1995, 227; Urteil vom 18. April 2002, SächsVBl 2002, 185; Urteil vom 29. Januar 2004 – Vf. 52-I-02; Urteil vom 23. April 2008 – Vf. 87-I-06 m.w.N.; Urteil vom 21. März 2013 – Vf. 95-I-12).

Gleiches gilt für die Beteiligtenfähigkeit eines ständigen Ausschusses als durch Art. 52 Abs. 1 SächsVerf, § 19 GOLD mit eigener Zuständigkeit ausgestatteter Teil des Parlaments (SächsVerfGH, Urteil vom 18. April 2002, SächsVBl 2002, 185; Urteil vom 29. Januar 2004 – Vf. 52-I-02; Urteil vom 29. August 2008, JbSächsOVG 16, 17).

3. Die Antragstellerin ist gemäß § 18 Abs. 1 SächsVerfGHG antragsbefugt.

Auf der Grundlage ihres Vortrags kann nicht von vornherein ausgeschlossen werden, dass der Antragsgegner ihre aus einem verfassungsrechtlichen Rechtsverhältnis zwischen den Beteiligten erwachsenen Rechte durch die beanstandete rechtserhebliche Maßnahme oder Unterlassung verletzt oder unmittelbar gefährdet hat (vgl. zur Antragsbefugnis etwa SächsVerfGH, Beschluss vom 29. September 2011 – Vf. 44-I-11; Urteil vom 21. März 2013 – Vf. 95-I-12). Die Antragstellerin hat hinreichend substantiiert vorgetragen, durch die Ablehnung ihres Anhörungsantrags in ihren Rechten auf chancengleiche Teilhabe am Prozess der parlamentarischen Willensbildung verletzt oder unmittelbar gefährdet worden zu sein.

- a) Als rechtserhebliche Maßnahme bzw. Unterlassung kommt jedes Verhalten in Betracht, das geeignet ist, die Rechtsstellung der Antragstellerin zu beeinträchtigen

(BVerfG, Urteil vom 4. Juli 2007, BVerfGE 118, 277 [317]). Mit dem Recht auf chancengleiche Teilhabe aus Art. 39 Abs. 3 SächsVerf i.V.m. dem Anspruch auf Herbeiführung einer Anhörung in einem ständigen Ausschuss des Landtags aus § 38 Abs. 2 GOLT beruft sich die Antragstellerin auf verfassungsrechtlich abgesicherte Mitwirkungsrechte, die aus dem Fraktionsstatus der Antragstellerin folgen und jedenfalls in ihrer Ausgestaltung durch § 38 Abs. 2 GOLT unmittelbar gegen den Antragsgegner gerichtet sind und damit ihre Grundlage in einem Verfassungsrechtsverhältnis zwischen den Beteiligten haben. Die Ablehnung des Anhörungsantrags ist geeignet, diese Rechte zu beeinträchtigen.

- b) Die Antragstellerin hat auch hinreichend substantiiert vorgetragen, in ihrem eigenen verfassungsmäßigen Recht auf chancengleiche Teilhabe am Prozess der parlamentarischen Willensbildung verletzt oder unmittelbar gefährdet worden zu sein (vgl. etwa SächsVerfGH, Urteil vom 21. März 2013 – Vf. 95-I-12). Es erscheint nach dem Vortrag der Antragstellerin grundsätzlich möglich, dass die Ablehnung des Anhörungsantrags durch den Antragsgegner nicht nur eine Verletzung der Geschäftsordnung – namentlich des § 38 Abs. 2 GOLT – darstellt, sondern auch verfassungsrechtlich gewährleistete Rechte der Antragstellerin betroffen sind.
- aa) Die Antragstellerin beschränkt sich nicht darauf, einen bloßen Verstoß gegen die Geschäftsordnung zu rügen, sondern verknüpft diesen Verstoß hinreichend mit dem von ihr aus Art. 39 Abs. 3, Art. 40 Satz 2 SächsVerf abgeleiteten verfassungsrechtlichen Status und dem damit verbundenen Recht auf chancengleiche Teilhabe am Prozess der parlamentarischen Willensbildung. Sie hat plausibel vorgetragen, dass die Bestimmung des § 38 Abs. 2 GOLT auch als Ausdruck verfassungsrechtlich verankerter Minderheitenrechte anzusehen ist. Zutreffend beruft sich die Antragstellerin in diesem Zusammenhang darauf, dass der aus Art. 39 Abs. 3 SächsVerf folgende Status formaler Chancengleichheit als verfassungsrechtlicher Maßstab überall dort zur Geltung kommt, wo den Fraktionen u.a. durch die Geschäftsordnung eigene Rechte eingeräumt werden (SächsVerfGH, Urteil vom 21. März 2013 – Vf. 95-I-12; Beschluss vom 18. April 2002, Sächs-VBl. 2002, 185; Urteil vom 26. Januar 1996 – Vf. 15-I-95; Beschluss vom 17. Februar 1995 – Vf. 4-I-93; st. Rspr.).
- bb) Dass sich hier die Antragstellerin als Landtagsfraktion – und nicht etwa die sogenannte „Fraktion im Ausschuss“ (vgl. hierzu BVerfG, Beschluss vom 15. Juni 2005, BVerfGE 113, 113 [120]; Urteil vom 8. April 2002, BVerfGE 105, 197 [220 f.]) – auf eine Verletzung des § 38 Abs. 2 GOLT und einen daraus folgenden Verstoß gegen das Recht auf chancengleiche Teilhabe am Prozess der parlamentarischen Willensbildung beruft, ist unschädlich.

Hierfür spricht schon der Wortlaut des § 38 Abs. 2 GOLT, der das Anhörungsrecht im Ausschuss ausdrücklich der Fraktion selbst zuschreibt. Dem gegenüber spricht die Geschäftsordnung des Deutschen Bundestags in der entsprechenden

Vorschrift des § 70 Abs. 2 Satz 1 GOBT von einem Anhörungsrecht der „Minderheit der Mitglieder des Ausschusses“. Auch § 38 Abs. 2 GOLT knüpft zunächst an das Verlangen eines Viertels der Ausschussmitglieder an, stellt dieser qualifizierten Minderheit aber als eigenständiges Subjekt die „Fraktion“ zur Seite, die alternativ zur qualifizierten Minderheit eine Anhörung verlangen kann. Damit ist die Fraktion im Landtag gemeint, weil GOLT und Verfassung den Begriff der Fraktion nur in diesem Sinn verstehen und ein entsprechender förmlicher Status in § 14 GOLT, § 1 Fraktionsrechtsstellungsgesetz geregelt ist. Hierdurch erlangt das Anhörungsrecht der Fraktion eine eigenständige, auf den Status als Fraktion bezogene Bedeutung. Auf eben jenes für Fraktionen geltende Recht beruft sich die Antragstellerin und begründet hiermit den gerügten Verfassungsverstoß.

Der verfahrensgegenständliche Anhörungsantrag wurde auch nicht nur von einzelnen Ausschussmitgliedern oder der „Fraktion im Ausschuss“ gestellt, sondern ausweislich der Antragsformulierung (Anlage ASt 17 i.V.m. TOP 3 des Ausschussprotokolls vom 29. Mai 2015, Anlage ASt. 18) von der Landtagsfraktion bzw. von deren Mitgliedern. Die Ablehnung dieses Antrags der Landtagsfraktion macht damit eine Verletzung ihrer eigenen Rechte möglich.

Darüber hinaus greifen die Fraktion im Landtag und die sogenannte „Fraktion im Ausschuss“ inhaltlich ineinander (vgl. Zeh, Parlamentarisches Verfahren, HStR III, 3. Aufl. 2005, § 53 Rdn. 63; nähere Darstellung der Fraktionsstruktur im Verhältnis zur Ausschussarbeit bei Melzer in: Schneider/Zeh, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, § 41 Rn. 10 ff., der die Ausschussmitglieder in Rn. 19 als „Vertreter der Fraktionen“ bezeichnet; ebenfalls von „Fraktionsvertretern“ spricht Hölscheidt, Das Recht der Parlamentsfraktionen, S. 57), was auch darin zum Ausdruck kommt, dass die Mitglieder des Ausschusses von den Fraktionen entsandt werden und abberufen werden können, § 23 Abs. 2 GOLT. Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nimmt zwar bei Organstreitverfahren gegen Ausschüsse eine Antragsbefugnis der sog. „Fraktion im Ausschuss“ an, weil diese den einsetzungsberechtigten Teil des Parlaments im Ausschuss repräsentiere (vgl. etwa BVerfG, Beschluss vom 15. Juni 2005, BVerfGE 113, 113 [120]; Urteil vom 8. April 2002, BVerfGE 105, 197 [220 f.]). Dieser wird aber durch das Bundesverfassungsgericht keine exklusive, die Gesamtfraktion verdrängende Antragsbefugnis zugesprochen; vielmehr gesteht das Bundesverfassungsgericht der „Fraktion im Ausschuss“ die Antragsbefugnis neben der eigentlichen Fraktion zu, soweit kein inhaltlicher Dissens zwischen der Fraktion und ihren Vertretern im Ausschuss erkennbar wird (so explizit BVerfG, Urteil vom 8. April 2002 a.a.O., [221]; Urteil vom 17. Juni 2009, BVerfGE 124, 78 [107]). Es verbleibt damit eine enge Rückkopplung zwischen Gesamtfraktion und „Fraktion im Ausschuss“ auch auf der Ebene des parlamentarischen Verfahrens des Sächsischen Landtages.

4. Der Antrag ist gegen den richtigen Antragsgegner gerichtet. Das beanstandete Verhalten ist nicht dem Landtag, sondern dem durch Art. 52 Abs. 1 SächsVerf, § 17 Abs. 1 GOLT

mit eigener Zuständigkeit ausgestatteten ständigen Ausschuss als Teil des Parlaments zuzuordnen (vgl. für den Untersuchungsausschuss SächsVerfGH, Urteil vom 29. Januar 2004 – Vf. 52-I-02 unter Verweis auf Beschluss vom 18. April 2002, SächsVBl. 2002, 185 [186]).

Soweit die Antragstellerin vereinzelt auf inhaltliche Mängel des Änderungsantrages oder dessen verspätete Übermittlung an den Antragsgegner abstellt, kann dies dem Antragsgegner zwar nicht zugerechnet werden; diese Mängelbehauptungen sind aber ausweislich des Antrags und seiner tragenden Begründung nicht verfahrensgegenständlich.

5. Dem form- und fristgerecht eingelegten Antrag fehlt auch nicht das erforderliche Rechtsschutzbedürfnis.
 - a) Entgegen der Auffassung des Antragsgegners ist das Rechtsschutzbedürfnis nicht dadurch entfallen, dass das Gesetzgebungsverfahren zum Haushaltsbegleitgesetz mittlerweile abgeschlossen ist. Dies gilt schon deswegen, weil die Wiederkehr einer vergleichbaren parlamentsverfahrensrechtlichen Situation möglich ist. Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass in künftigen Gesetzgebungsverfahren erneut Streitigkeiten über Bedeutung und Reichweite des § 38 Abs. 2 Satz 1 GOLT i.V.m. Art. 39 Abs. 3 SächsVerf entstehen. Insoweit ist auch zu berücksichtigen, dass das Organstreitverfahren nicht nur der Durchsetzung bestimmter Verfassungsrechte, sondern in gleicher Weise auch der objektiven Klärung der zwischen den Verfahrensbeteiligten umstrittenen Verfassungsrechtsfragen dient. Die Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs trägt damit in diesem Bereich zur Rechtssicherheit bei (vgl. SächsVerfGH, Urteil vom 23. April 2008 – Vf. 87-I-06). Dem Streit liegen letztlich nicht nur die konkreten Vorgänge im Zusammenhang mit der Ablehnung des Anhörungsantrags der Antragstellerin in diesem Einzelfall zu Grunde, sondern die darüber hinausgehende und objektiv klärungsbedürftige Frage der Auslegung des § 38 Abs. 2 Satz 1 GOLT im Lichte des Art. 39 Abs. 3 SächsVerf.
 - b) Das Rechtsschutzinteresse ist hier auch nicht deswegen zu verneinen, weil noch andere zumutbare Wege als die Anrufung des Verfassungsgerichtshofs eröffnet, von der Antragstellerin aber noch nicht besritten worden wären, um die geltend gemachte Rechtsverletzung auszuräumen (vgl. hierzu etwa SächsVerfGH, Beschluss vom 29. September 2011 – Vf. 44-I-11). Insbesondere ist die Antragstellerin nicht darauf zu verweisen, sie habe zunächst einen erneuten Anhörungsantrag im Landtag selbst einbringen müssen. Denn da sich die Antragstellerin gerade auf ihr Minderheitenrecht aus § 38 Abs. 2 Satz 1 GOLT und damit auf eigene Rechte im und gegenüber dem Ausschuss (und nicht gegenüber dem Landtag) beruft, hat sie ein schutzwürdiges Interesse an der Klärung des Verfahrensgegenstandes im Verhältnis zum Antragsgegner. In diesem Verhältnis ist allein das Verfahren im Ausschuss maßgebend.

II.

Der Antrag ist auch begründet. Die Antragstellerin kann sich auf das aus Art. 39 Abs. 3 SächsVerf folgende Recht auf Chancengleichheit der Fraktion berufen (1.a). Es gewährleistet gleichberechtigte Teilhabe an der Wahrnehmung parlamentarischer Funktionen auch in den Ausschüssen (1.b). Ausdruck dieser verfassungsrechtlichen Gewährleistung ist das Recht auf Verlangen einer Anhörung von Sachkundigen aus § 38 Abs. 2 GOLT, welcher ein subjektives Recht der Antragstellerin begründet (1.c). Den Gewährleistungsgehalt des Art. 39 Abs. 3 SächsVerf hat der Antragsgegner durch die Ablehnung des Anhörungsantrags verletzt, weil diese geschäftsordnungswidrig und unter Missachtung des aus Art. 39 Abs. 3 SächsVerf folgenden Maßstabs der Chancengleichheit erfolgte (2.). Ob daneben spezifische Oppositionsrechte aus Art. 40 SächsVerf verletzt sind, kann offen bleiben (3.).

1. Die Antragstellerin kann sich auf das aus Art. 39 Abs. 3 SächsVerf folgende Recht auf Chancengleichheit der Fraktion berufen.
 - a) Das Recht auf Chancengleichheit der Fraktion leitet sich ab aus dem Status der Abgeordneten, die sie bilden (SächsVerfGH, Urteil vom 21. März 2013 – Vf. 95-I-12; Urteil vom 26. Januar 1996 – Vf. 15-I-95; 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 (SächsVerfGH, a.a.O.). 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. SächsVerfGH, a.a.O.; st. Rspr.).
 - b) 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 (SächsVerfGH, Urteil vom 21. März 2013 – Vf. 95-I-12; Beschluss vom 18. April 2002, SächsVBl. 2002, 185; Urteil vom 26. Januar 1996 – Vf. 15-I-95; Beschluss vom 17. Februar 1995 – Vf. 4-I-93; st. Rspr.). 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 dabei von fundamentaler Bedeutung. Sie können deshalb nicht eng ausgelegt werden (SächsVerfGH, a.a.O.; st. Rspr.).

Auch der hier betroffenen Ausschussarbeit kommt in diesem Zusammenhang entsprechend der parlamentarischen Tradition in Deutschland eine besondere Bedeutung zu. Ein wesentlicher Teil der Informations-, Kontroll- und Untersuchungsaufgaben des Parlaments wird durch die Ausschüsse wahrgenommen, die auf diese Weise in die Repräsentation des Volkes durch das Parlament einbezogen sind. Dies prägt den gesamten Bereich der parlamentarischen Willensbildung (vgl. BVerfG, Urteil vom 16. Juli 1991, BVerfGE 84, 304 [323]; Urteil vom 13. Juni 1989, BVerfGE 80, 188 [221 f.]). Die Parlamentsausschüsse und die Fraktionen sind dabei eng verbunden und korrespondieren in der praktischen Parlamentsarbeit. Es ist von Verfassungs wegen Aufgabe der Fraktionen, hieran mitzuwirken (Hölscheidt, Das Recht der Parlamentsfraktionen, S. 56, S. 351).

- c) Der aus Art. 39 Abs. 3 SächsVerf folgende Maßstab kommt vorliegend zur Geltung, weil das Recht aus § 38 Abs. 2 Satz 1 GOLT der Antragstellerin eigene subjektive Rechte einräumt, damit ihre verfassungsrechtliche Stellung konkretisiert und nicht lediglich eine Ordnungsvorschrift des Gesetzgebungsverfahrens darstellt.
- aa) Nach § 38 Abs. 2 Satz 1 i.V.m. Abs. 1 GOLT ist der federführende Ausschuss verpflichtet, auf Verlangen eines Viertels seiner Mitglieder oder einer Fraktion eine öffentliche Anhörung von Sachkundigen zur Information über einen Beratungsgegenstand durchzuführen. Öffentliche Anhörungen zu Gesetzentwürfen haben einerseits die Funktion, Informationen aus Verbänden, Wissenschaft und Verwaltung zu gewinnen (vgl. Zeh, Parlamentarisches Verfahren, HStR III, 3. Aufl. 2005, § 53 Rdn. 64), über die Einbeziehung externen Sachverständigen zu Rationalität im Gesetzgebungsverfahren beizutragen (vgl. Krüper in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, Parlamentsrecht, 2016, § 38 Rdn. 50) und dem parlamentarischen Gesetzgeber Sachwissen als Voraussetzung rationaler staatlicher Aufgabenwahrnehmung zu vermitteln (vgl. Voßkuhle, Sachverständige Beratung des Staates, HStR III, 3. Aufl. 2005, § 43 Rdn. 1). Andererseits ermöglicht es die öffentliche Anhörung den Fraktionen, ihre politischen Standpunkte im Gesetzgebungsverfahren deutlich zu machen und hierfür öffentliche Unterstützung zu gewinnen (vgl. Zeh a.a.O.). Dafür spricht insbesondere auch das Benennungsrecht der Fraktionen für die anzuhörenden Sachverständigen. Das Antragsrecht nach § 38 Abs. 2 Satz 1 GOLT besteht also nicht nur im Interesse eines rationalen Gesetzgebungsverfahrens, sondern gleichermaßen im Interesse einer effektiven Teilhabe auch der antragsberechtigten Minderheit oder Fraktion (zum Gesichtspunkt der Effektivität parlamentarischer Mitwirkungsrechte in Bezug auf Rechte der Opposition s. BVerfG, Urteil vom 3. Mai 2016, 2 BvE 4/14 – juris Rn. 85 ff.). § 38 Abs. 2 Satz 1 GOLT regelt damit nicht nur als objektives Recht rein innerparlamentarische Verfahrensabläufe, sondern begründet individuelle Rechtspositionen der Antragstellerin, was sich auch aus dem Wortlaut ergibt (zum entsprechenden Minderheitenrecht des § 70 Abs. 1 Satz 2, Abs. 2 GOBT vgl. etwa Ritzel/Bücker/Schreiner, Handbuch für die Parlamentarische Praxis, Stand: 2013, § 70 GOBT, S. 4 f., S. 7 f; Heynckes, ZParl 2008, 459 [468 ff.]).

- bb) Diese Rechtsposition der Antragstellerin aus § 38 Abs. 2 Satz 1 GOLT ist Ausdruck ihrer verfassungsmäßigen Rechte auf gleichberechtigte Teilhabe am parlamentarischen Verfahren aus Art. 39 Abs. 3 SächsVerf. § 38 Abs. 2 Satz 1 GOLT räumt den Fraktionen ein eigenständiges, von der konkreten Mehrheit in Parlament und Ausschuss unabhängiges Anhörungsrecht ein, weshalb nach dem oben Gesagten der verfassungsrechtlich gewährleistete Status formaler Chancengleichheit als Maßstab zur Geltung kommt. Damit ist § 38 Abs. 2 Satz 1 GOLT Teil der verfassungsrechtlich abgesicherten parlamentarischen Minderheitenrechte (Schulte/Kloos in: Baumann-Hasske/Kunzmann, SächsVerf, 3. Aufl., Art. 40 Rn. 8, die insoweit Art. 40 SächsVerf für einschlägig halten; a.A. für das Anhörungsrecht aus § 173 Abs. 1 Satz 2 BayGOLT a.F. BayVerfGH, Urteil vom 9. Mai 2016 – Vf. 14-VII-14/Vf. 3-VIII-15/Vf. 4-VIII-15 – juris – Rn. 113 f.; zu den parlamentarischen Minderheitenrechten allgemein vgl. Kluth/Krings, Gesetzgebung, § 2 Rn. 81 ff.). Ein Verstoß gegen das in § 38 Abs. 2 Satz 1 GOLT geschäftsordnungsmäßig verankerte subjektive Recht der Antragstellerin auf Verlangen einer Anhörung ist somit geeignet, den aus Art. 39 Abs. 3 SächsVerf folgenden verfassungsrechtlichen Status der Antragstellerin zu verletzen.
2. Das so verstandene Recht der Antragstellerin auf chancengleiche Teilhabe an der Wahrnehmung parlamentarischer Funktionen aus Art. 39 Abs. 3 SächsVerf hat der Antragsgegner verletzt, weil die Ablehnung des Anhörungsantrags geschäftsordnungswidrig und unter Missachtung des aus Art. 39 Abs. 3 SächsVerf folgenden Maßstabs erfolgte.
- a) Die Ablehnung des Anhörungsantrags der Antragstellerin erfolgte unter Verstoß gegen ihr in § 38 Abs. 2 Satz 1 GOLT geregeltes subjektives Recht auf Verlangen einer Anhörung von Sachkundigen.
- aa) Gemäß § 38 Abs. 2 Satz 1 GOLT ist der federführende Ausschuss bei überwiesenen Vorlagen auf Verlangen eines Viertels seiner Mitglieder oder einer Fraktion verpflichtet, eine Anhörung nach § 38 Abs. 1 GOLT zur Information über einen Beratungsgegenstand durchzuführen. Diese Regelung der Geschäftsordnung ist einschlägig, weil es sich bei dem Haushaltsbegleitgesetz 2015/2016 um eine überwiesene Vorlage i.S.d. § 38 Abs. 2 GOLT handelte und der Antragsgegner für das Haushaltsbegleitgesetz federführender Ausschuss war. Die Antragstellerin ist als Fraktion Inhaberin des ihr in § 38 Abs. 2 Satz 1 GOLT explizit eingeräumten Anhörungsrechts. Dem im Antrag der Antragstellerin vom 15. April 2015 zu sehenden Verlangen nach Durchführung einer Anhörung ist der Antragsgegner durch die mehrheitliche Ablehnung dieses Antrags nicht nachgekommen.
- bb) Das Verlangen der Antragstellerin war zulässig. Insbesondere ist ihr entsprechendes Anhörungsrecht nicht durch die Anhörung vom 2. März 2016 zum Haushaltsbegleitgesetz 2015/2016 verbraucht worden; es liegt gerade kein unzulässiger Antrag auf Durchführung einer „Anhörung zur Anhörung“ vor, auch wenn Nr. X des

Änderungsantrags Regelungsvorschläge von Sachverständigen aus der Anhörung vom 2. März 2015 aufgreift. Entgegen der Auffassung des Antragsgegners ist die Bestimmung des § 38 Abs. 2 Satz 1 GOLT nicht im Sinn einer numerischen Begrenzung dahingehend zu verstehen, dass innerhalb eines Gesetzgebungsverfahrens ausnahmslos nur eine Anhörung verlangt werden kann.

(1) Gemäß § 38 Abs. 2, Abs. 1 GOLT bezieht sich das Recht auf Verlangen einer Anhörung auf den Beratungsgegenstand des Ausschusses, also die überwiesene Vorlage. Ob zu einem Beratungsgegenstand bereits eine Anhörung stattgefunden hat und eine weitere Anhörung damit nicht zwingend verlangt werden kann (vgl. hierzu Ritzel/Bücker/Schreiner, a.a.O., § 70 GOBT S. 4 f.; so auch SächsVerfGH, Urteil vom 23. Juni 1994 – Vf. 4-VIII-94, Seite 21 zum Anhörungsrecht der Träger kommunaler Selbstverwaltung), ist angesichts der Bedeutung der Minderheitenrechte nicht nach formalen, sondern nach materiellen Kriterien zu beurteilen (vgl. zu einer ähnlichen Konstellation im Gesetzgebungsverfahren LVerfG M-V, Urteil vom 7. Juli 2005 – 8/04 – juris Rn. 81). Entscheidend ist, ob eine Änderung des ursprünglichen Gesetzentwurfs in wesentlichen Punkten vorliegt, so dass zum bisherigen Beratungsgegenstand ein neuer hinzutritt, der noch nicht Gegenstand der durchgeführten Anhörung war (vgl. SächsVerfGH, Urteil vom 23. Juni 1994 – Vf. 4-VIII-94, Seite 21 zum Anhörungsrecht der Kommunen aus Art. 88 Abs. 2 Satz 2 SächsVerf; Auslegungsentscheidung Nr. 10/17 des Geschäftsordnungsausschusses des Deutschen Bundestages zu der Parallelvorschrift des § 70 Abs. 1 Satz 2 GOBT vom 20. Juni 1985, dort Ziff. 4; abgedruckt in: Ritzel/Bücker/Schreiner, Handbuch für die Parlamentarische Praxis, Stand: 2013, § 70, S. 4 f.; vgl. in diesem Zusammenhang auch BVerfG, Urteil vom 7. Dezember 1999, BVerfGE 101, 297 [308]; Beschluss vom 8. Dezember 2009, BVerfGE 125, 104 [122] zu den Befugnissen des Vermittlungsausschusses). Ist dies der Fall, besteht das Anhörungsrecht fort (Ritzel/Bücker/Schreiner, a.a.O., § 70, S. 4; Winkelmann in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, Parlamentsrecht, 2016, § 23 Rn. 60).

(2) Für die Beurteilung, ob die Änderung des Gesetzentwurfs bereits beratungsgegenständlich war, ist nicht auf den Verlauf der Anhörung und damit insbesondere nicht auf die dortigen Ausführungen der Sachverständigen abzustellen. Entscheidend ist vielmehr, ob sich der Änderungsantrag inhaltlich noch innerhalb der in § 39 Abs. 1 GOLT vorgenommenen Begrenzung des Beratungsgegenstandes bewegt. Dies ist nur dann der Fall, wenn sich der Änderungsantrag auf den Inhalt der überwiesenen Vorlage bezieht oder an Fragen anknüpft, die mit der Vorlage unmittelbar im Zusammenhang stehen.

Es ist insoweit ein Gleichlauf zu dem geschäftsordnungsmäßig in § 21 Abs. 1 GOLT festgelegten Aufgabenbereich des Ausschusses herzustellen, der mit der Bestimmung des Beratungsgegenstandes in § 39 Abs. 1 GOLT korrespondiert. Anderenfalls müssten sich die Ausschussmitglieder in den Anhörungen mit Inhal-

ten auseinandersetzen, mit denen sie aufgrund der Aufgabenbegrenzung des Ausschusses nicht zu rechnen bräuchten. Dies würde eine effektive Vorbereitung der Anhörung teilweise verhindern und damit der Bedeutung der Ausschussarbeit (vgl. hierzu oben unter 1.b)) nicht gerecht werden. Gemäß § 39 Abs. 1 GOLT sind Beratungsgegenstände des Ausschusses nur die ihm überwiesenen Vorlagen und die mit diesen unmittelbar im Zusammenhang stehenden Fragen, solange sich der Ausschuss nicht auf gesonderten Beschluss mit anderen Fragen seines Geschäftsbereichs befasst (§ 39 Abs. 1 a.E., § 21 Abs. 1 Satz 3 GOLT). Ein solcher Beschluss wurde vorliegend nicht gefasst, so dass als Beratungsgegenstand nur die überwiesene Vorlage und die hiermit unmittelbar im Zusammenhang stehenden Fragen verbleiben.

Ein derartiger Zusammenhang besteht nur, wenn die Änderungen oder Ergänzungen am Gesetzgebungsgrund oder an den Gesetzgebungszielen der Ursprungsvorlage anknüpfen (Roll in: ZParl 1986, 313 [322]; Kabel in: Schneider/Zeh, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, § 31 Rn. 68). Jenseits dieses Zusammenhangs erfolgte „überschießende“ Änderungsanregungen, die nur bei Gelegenheit der Anhörung unterbreitet wurden und auch nicht aufgrund gesonderten Beschlusses nach § 39 Abs. 1 a.E., § 21 Abs. 1 Satz 3 GOLT dem Beratungsgegenstand zuzuordnen sind, unterfallen nicht dem Aufgabenbereich des Ausschusses und sind damit nicht geeignet, das Anhörungsrecht zu verbrauchen.

(3) Nr. X des Änderungsantrags der CDU-Fraktion und der SPD-Fraktion zu Drs. 6/778 vom 26. März 2015 beinhaltet eine wesentliche Änderung ohne unmittelbaren Zusammenhang zur bisher angehörten Vorlage, so dass ein neuer Beratungsgegenstand vorliegt und das Anhörungsrecht der Antragstellerin insoweit nicht verbraucht war.

Nr. X des Änderungsantrags ist jedenfalls deswegen als wesentlich anzusehen, weil der dortige Art. 16b Ziff. 3 mit der Einbeziehung von § 28 Abs. 4 SächsGemO im Rahmen des § 56 Abs. 2 Satz 1 SächsGemO das Verfahren bei der Bestellung der Beigeordneten und deren Voraussetzungen neu regelt. Es liegt damit ein eigenständiger Regelungsinhalt mit erheblicher kommunalpolitischer Bedeutung vor.

Der ursprüngliche Gesetzentwurf zum Haushaltsbegleitgesetz enthielt demgegenüber weder Änderungen der Gemeindeordnung oder vergleichbarer Regelungen, noch gibt es einen Zusammenhang zwischen den Gesetzgebungszielen. Der dem Antragsgegner zur Beratung überwiesene ursprüngliche Gesetzentwurf enthielt zwar in der Tradition der Haushaltsbegleitgesetze diverse Änderungen von Landesrecht, die keinen Zusammenhang mit Haushaltsrecht im engeren Sinne aufwiesen (z.B. Änderungen des Sächsischen Verwaltungsorganisationsgesetzes, des Besoldungsgesetzes, des Waldgesetzes oder des Sächsischen Gesetzes über Kindertageseinrichtungen, des Flüchtlingsaufnahmegesetzes oder des Hochschulfrei-

heitsgesetzes). Änderungen der Sächsischen Gemeindeordnung waren dabei aber weder mit den von Art. 16b des Änderungsantrages betroffenen Inhalten noch mit sonstigen Regelungen Gegenstand des Gesetzentwurfs und damit der im Ausschuss beratenen Vorlage.

Dass Nr. X des Änderungsantrags der CDU-Fraktion und der SPD-Fraktion zu Drs. 6/778 vom 26. März 2015 (Einfügung eines Art. 16b in das Haushaltsbegleitgesetz 2015/2016) an Ausführungen und Empfehlungen von Sachverständigen – insbesondere des Geschäftsführers des Sächsischen Städte- und Gemeindetages – aus der öffentlichen Anhörung vom 2. März 2015 anknüpft und diese aufnimmt, ist hierfür nach dem oben Gesagten unbeachtlich. Denn diese Änderungsempfehlungen standen in keinem unmittelbaren Zusammenhang zur Ursprungsvorlage und bewegten sich damit außerhalb des Beratungsgegenstands des Ausschusses; sie erfolgten nur bei Gelegenheit der Anhörung.

- cc) Es sind auch keine Anhaltspunkte für ein rechtsmissbräuchliches Ausüben des Anhörungsrechtes erkennbar. Hierfür müssten besondere Umstände vorliegen, die das Gebrauchen eines geschäftsordnungsmäßig vorgesehenen, verfassungsrechtlich abgesicherten Verfahrensrechts ausnahmsweise als missbräuchlich erscheinen lassen.

Der Einwand des Rechtsmissbrauchs wird insbesondere nicht dadurch begründet, dass die Antragstellerin selbst Änderungsanträge in das Gesetzgebungsverfahren zum Haushaltbegleitgesetz eingebracht und sich mit dem grundsätzlichen Prozedere zum Haushaltbegleitgesetz einverstanden erklärt hat. Eine Art Verzicht auf ihr weiteres Anhörungsrecht mit der Folge, dass der spätere Antrag auf Durchführung einer Anhörung dem Vorwurf widersprüchlichen Verhaltens ausgesetzt wäre, kann hierin angesichts der Bedeutung der Ausschussarbeit jedenfalls dann nicht gesehen werden, wenn – wie hier – im Zeitpunkt der getroffenen Absprache die konkret erfolgten Änderungen nicht abzusehen waren.

- dd) Auch die von dem Antragsgegner geltend gemachte Eilbedürftigkeit der Vorlage rechtfertigt keine abweichende Beurteilung.

Unabhängig von der Frage, ob eine etwaige besondere Eilbedürftigkeit des Gesetzgebungsverfahrens überhaupt dazu führen kann, Einschränkungen der allgemeinen Anforderungen an das Gesetzgebungsverfahren vorzunehmen (kritisch hierzu LVerfG M-V, Urteil vom 7. Juli 2005 – 8/04 – juris Rn. 82 m.w.N.), sind sachliche Erwägungen für die Annahme einer besonderen Eilbedürftigkeit hier nicht erkennbar. Diese folgen insbesondere nicht aus der formalen Einkleidung in das Haushaltbegleitgesetz, da die durch Art. 16b des Haushaltbegleitgesetzes angestrebte Änderung der SächsGemO keine inhaltliche Nähe und keinen Sachzusammenhang zum Haushaltsrecht aufweist. Es ist nicht ersichtlich, warum die mit Art. 16b eingeführten Änderungen der Sächsischen Gemeindeordnung nicht in ei-

nem gesonderten Gesetzgebungsverfahren außerhalb der Haushaltsgesetzgebung hätten eingebracht werden können. Die Eilbedürftigkeit der Haushaltsgesetzgebung überträgt sich damit nicht auf die durch Art. 16b des Haushaltsbegleitgesetzes beabsichtigte Änderung der SächsGemO (im Übrigen erfasst auch das dem Zeitdruck der Haushaltsgesetzgebung entspringende Bepackungsverbot des Art. 93 Abs. 3 Satz 1 SächsVerf nur das Haushaltsgesetz selbst, nicht jedoch das Haushaltsbegleitgesetz, vgl. Berlit/Kühn in: Baumann-Hasske/Kunzmann, 3. Aufl., Art. 93 Rn. 44).

- b) Indem der Antragsgegner unter Verstoß gegen § 38 Abs. 1 Satz 2 GOLT dem Begehren der Antragstellerin auf Durchführung einer Anhörung zu Nr. X des Änderungsantrags nicht nachgekommen ist, hat er den aus Art. 39 Abs. 3 SächsVerf abzuleitenden Status formaler Chancengleichheit als Maßstab für seine Entscheidung unberücksichtigt gelassen und damit das verfassungsmäßige Recht der Antragstellerin auf chancengleiche Teilhabe am parlamentarischen Verfahren aus Art. 39 Abs. 3 SächsVerf verletzt. Der Antragsgegner hat bei seiner Entscheidung über den Anhörungsantrag übersehen, dass § 38 Abs. 2 Satz 1 GOLT der Antragstellerin auch im vorliegenden Fall ein von der konkreten Mehrheit in Parlament und Ausschuss unabhängiges Anhörungsrecht einräumt, das als Konkretisierung ihrer verfassungsrechtlichen Stellung aus Art. 39 Abs. 3 SächsVerf anzusehen ist (vgl. hierzu schon oben Seite 13, Ziff. 1.c.bb).
3. Liegt bereits eine Verletzung von Art. 39 Abs. 3 SächsVerf vor, ist nicht zu entscheiden, ob der Antragsgegner mit seiner angegriffenen Maßnahme darüber hinaus auch Oppositionsrechte der Antragstellerin aus Art. 40 SächsVerf verletzt hat (SächsVerfGH, Urteil vom 21. März 2013 – Vf. 95-I-12; zur Abgrenzung von Art. 40 Satz 1 SächsVerf zu Art. 39 Abs. 3 SächsVerf vgl. SächsVerfGH, Urteil vom 17. Februar 1995, SächsVBl 1995, 227 [228]).

C.

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

gez. Munz

gez. Rühmann

gez. Berlit

gez. Degenhart

gez. Grünberg

gez. Hagenloch

gez. Schurig

gez. Trute