



DER VERFASSUNGSGERICHTSHOF
DES FREISTAATES SACHSEN

IM NAMEN DES VOLKES

Beschluss

In dem Organstreitverfahren

der Mitglieder des 6. Sächsischen Landtags

1. Andrea Kersten,
2. Dr. Kirsten Muster,
3. Dr. Frauke Petry,
4. Gunter Wild,
5. Uwe Wurlitzer,

Bernhard-von-Lindenau-Platz 1, 01067 Dresden,

- Antragsteller -

Verfahrensbevollmächtigter: Rechtsanwalt Jens Seidl, Lengenfelder Straße 5A,
08228 Rodewisch,

gegen

den Sächsischen Landtag, vertreten durch den Präsidenten des Sächsischen Landtags, Herrn
Dr. Matthias Röbber, Bernhard-von-Lindenau-Platz 1, 01067 Dresden

- Antragsgegner -

hat der Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen durch die Präsidentin des Verfassungsgerichtshofes Birgit Munz, die Richter Uwe Berlit, Matthias Grünberg, die Richterin

Simone Herberger, den Richter Klaus Schurig, die Richterin Andrea Versteyl und den Richter Andreas Wahl

am 1. August 2019

beschlossen:

Der Antrag wird verworfen.

G r ü n d e:

I.

1. Die Antragsteller – Mitglieder des 6. Sächsischen Landtags – machen mit ihrem am 7. Mai 2019 per Fax und am 10. Mai 2019 im Original – jeweils ohne Anlagen – bei dem Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen eingegangenen und mit Schreiben vom 21. Mai 2019 um Anlagen ergänzten Antrag geltend, dass der Antragsgegner – der Sächsische Landtag – sie durch die Weigerung, in die Geschäftsordnung des Sächsischen Landtags (GOLT) 6. Wahlperiode vom 12. November 2014 (SächsABl. S. 1497) eine Regelung aufzunehmen, die einen Zusammenschluss von Abgeordneten im Sächsischen Landtag als parlamentarische Gruppe zulasse, und diesen Zusammenschluss als parlamentarische Gruppe anzuerkennen, in ihren verfassungsmäßigen Rechten verletze.

Die Antragsteller wurden aufgrund von Wahlvorschlägen der AfD am 31. August 2014 in den 126 Mitglieder umfassenden 6. Sächsischen Landtag gewählt. Zunächst gehörten sie der Fraktion der AfD an. Ende September bis Mitte Oktober 2017 verließen sie diese und sind seitdem fraktionslose Abgeordnete. Seit Herbst 2017 sind die Antragsteller Mitglieder der Partei „Die blaue Partei“.

Die Geschäftsordnung des Sächsischen Landtags bestimmt in § 14 Abs. 1, dass Fraktionen Vereinigungen von mindestens sieben Mitgliedern sind, die derselben Partei angehören. In § 14 Abs. 3 und § 23 Abs. 3 Satz 2 finden sich Regelungen über fraktionslose Abgeordnete. Ferner finden sich zur Bildung von Fraktionen Regelungen in § 1 des Gesetzes zur Rechtsstellung und Finanzierung der Fraktionen des Sächsischen Landtages (Fraktionsrechtsstellungsgesetz) vom 24. August 1998 (SächsGVBl. S. 459), zuletzt geändert durch Art. 23 des Gesetzes vom 14. Dezember 2018 (SächsGVBl. S. 782). Im Unterschied zu § 10 Abs. 4 Satz 1 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (GOBT) in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Juli 1980 (BGBl. I S. 1237), zuletzt geändert durch Beschluss vom 1. März 2019 (BGBl. I S. 197), wonach Mitglieder des Bundestages, die sich zusammenschließen wollen, ohne Fraktionsmindeststärke zu erreichen, als Gruppe anerkannt werden können, enthält weder die Geschäftsordnung des Sächsischen Landtags noch das Fraktionsrechtsstellungsgesetz eine Regelung über die Bildung von Gruppen. Die Einführung einer solchen Regelung war

auch nicht Gegenstand der Änderungsanträge (vgl. Drs. 6/240, 6/241, 6/242, 6/243, 6/244, 6/247, 6/248) oder der Aussprache im Vorfeld der Beschlussfassung zur Geschäftsordnung des Sächsischen Landtags (vgl. PIPr 6/2). Die Möglichkeit von Abweichungen bzw. Änderungen der Geschäftsordnung sehen § 114 GOLT und § 115 GOLT vor.

Mit Schreiben vom 13. März 2018 an den Präsidenten des Sächsischen Landtags beantragten die Antragsteller einen Sitz mit Stimm- und Rederecht im Petitionsausschuss und benannten als Ausschussmitglied den Antragsteller zu 5. Zur Begründung führten sie u.a. aus, sich dauerhaft als Gruppierung zusammengeschlossen zu haben, um gemeinsam die politischen Ziele ihrer Partei zu verfolgen. Die Antragsteller träten nach außen sowie im parlamentarischen Zusammenhang bewusst geschlossen auf und seien daher keine Einzelabgeordnete mit unterschiedlichen Interessen. Bis auf die Mindestgröße erfülle der feste Zusammenschluss alle Fraktionsmerkmale. Gemessen an der Gesamtgröße des 6. Sächsischen Landtags repräsentiere die Gruppierung der Antragsteller knapp vier Prozent der sächsischen Bevölkerung. Eine Interessenvertretung sei aber nur dann möglich, wenn die Antragsteller aktiv am parlamentarischen Geschehen teilnehmen könnten.

Mit Schreiben vom 28. März 2018 teilte der Präsident des Sächsischen Landtags den Antragstellern u.a. mit, dass deren Zusammenschluss von insgesamt fünf Abgeordneten kein Sitz im Petitionsausschuss zustehe. Die Geschäftsordnung des Sächsischen Landtags sehe keinen besonderen Status für Gruppen von Abgeordneten vor, deren Mitglieder zur Verfolgung gemeinsamer politischer Ziele zusammenarbeiten wollten, aber von ihrer Größe her den Fraktionsstatus nicht zuerkannt bekommen könnten. Die Abgeordneten einer solchen Gruppe seien demzufolge gemäß der Geschäftsordnung als fraktionslose Abgeordnete einzustufen, denen auf Grund ihres Mandats die Mitarbeit in den Ausschüssen des Landtags ermöglicht werden müsse. Durch die Regelung in § 23 Abs. 3 Satz 2 GOLT werde diesem Anspruch Rechnung getragen.

Mit Schreiben vom 8. Mai 2018 forderten die Antragsteller den Präsidenten des Sächsischen Landtags u.a. auf, in seiner Eigenschaft als Präsident sowie als Vorsitzender des Präsidiums des Sächsischen Landtags den „Zusammenschluss der Abgeordneten der Blauen Partei als Gruppe im Sächsischen Landtag anzuerkennen“ bzw. „dafür Sorge zu tragen, dass eine Regelung zum Gruppenstatus in die Geschäftsordnung des Sächsischen Landtags aufgenommen“ werde. Nach dem Vortrag der Antragsteller sei dies erfolgt, weil fraktionslosen Abgeordneten kein Initiativrecht zur Änderung der Geschäftsordnung des Sächsischen Landtags zustehe.

Mit Schreiben vom 21. September 2018 teilte der Präsident des Sächsischen Landtags den Antragstellern u.a. mit, er habe deren Schreiben vom 8. Mai 2018 an die Mitglieder des Präsidiums weitergeleitet und die darin formulierten Forderungen rechtlich prüfen lassen. Inzwischen liege hierzu ein Vermerk des Juristischen Dienstes vom 23. August 2018 vor. Das Präsidium des Sächsischen Landtags habe sich in seiner Sitzung am 19. September 2018 mit der Thematik befasst und u.a. beschlossen, die in dem Schreiben vom 8. Mai 2018 gestellten Forderungen zurückzuweisen. Den Vermerk des Juristischen Dienstes fügte der Präsident des Sächsischen Landtags seinem Schreiben vom 21. September 2018 bei.

2. Die Antragsteller sehen in dem Fehlen einer Regelung zum Gruppenstatus in der Geschäftsordnung des Sächsischen Landtags – im Gegensatz zu den Geschäftsordnungen des Bundestages und anderer Landtage (z.B. Bremen, Hamburg, Berlin, Brandenburg) – einen Verstoß gegen Art. 46 Abs. 3 SächsVerf, weil dies die Rechte fraktionsloser Abgeordneter beschränkte. Ferner seien die Antragsteller in ihren Rechten aus Art. 39 Abs. 3 SächsVerf, der das Gebot gleicher Mitwirkungsbefugnisse aller Abgeordneten festschreibe, verletzt.

Die Antragsteller bildeten eine Gruppierung und arbeiteten parlamentarisch eng zusammen; sie stimmten ihre Arbeit in den Ausschüssen und ihre Redebeiträge in Plenardebatten miteinander ab. Sie stellten bei gegenwärtig 126 Abgeordneten des 6. Sächsischen Landtags knapp vier Prozent aller Abgeordneten. Ein Gruppenstatus bereits mit fünf Landtagsabgeordneten sollte schon deshalb konstituiert werden, weil auch eine Gruppierung von fünf Abgeordneten einen Anspruch auf einen Sitz im Petitionsausschuss habe. Dies ergebe sich aus § 23 Abs. 1 GOLT, wonach die Zahl der Mitglieder eines jeden Ausschusses vom Landtag festgelegt werde. Die Zahl des Petitionsausschusses sei durch den Landtag auf 28 Mitglieder bestimmt worden. Bei einer Mitgliederzahl von 126 Abgeordneten habe damit eine Gruppe von fünf Mitgliedern Anspruch auf einen Sitz im Petitionsausschuss.

Für fraktionslose Abgeordnete gebe es in der aktuellen Geschäftsordnung des Sächsischen Landtags mit § 14 Abs. 3 GOLT und § 23 Abs. 3 Satz 2 GOLT nur zwei Regelungen. Diesen Bestimmungen drängten Abgeordnete in Fraktionen, um ihre Rechte und ihr Mandat wahrnehmen zu können. Andere Möglichkeiten des Zusammenschlusses mehrerer Abgeordneter unterhalb der Fraktionsgröße seien bisher nicht vorgesehen. Besondere Rechte für eine parlamentarische Gruppe seien dann gerechtfertigt, wenn und soweit die Gruppe wie eine Fraktion durch ihre koordinierende Funktion innerhalb des Parlaments zugleich die Arbeitsfähigkeit des Parlaments insgesamt fördere. Die Regelungen über die Eingliederung der Abgeordneten in Fraktionen seien im Hinblick auf die mittlerweile bundesweit vielfältige Parteienlandschaft und die Vielzahl der im Parlament vertretenen Parteien veraltet.

Auch die Regelung in § 9 Abs. 2 Satz 1 GOLT spreche für die Einführung eines Gruppenstatus. Danach seien die Mitglieder des Landtags verpflichtet, an der Arbeit des Landtags teilzunehmen. Dies werde den Antragstellern derzeit erschwert, weil sie auch als dauerhaft zusammengeschlossene Gruppierung fraktionsloser Abgeordneter nicht alle Abgeordnetenrechte wahrnehmen dürften bzw. in einigen Rechten eingeschränkt seien. So stünde ihnen lediglich ein stark verkürztes Rederecht in Plenardebatten und bei der Befragung der Staatsminister kein Fragerecht im Plenum zu. Ferner dürften sie keine Anträge oder Große Anfragen einreichen. Auch in den Ausschüssen hätten sie kein Stimmrecht. Da diese Abgeordnetenrechte bislang nur den in Fraktionen zusammengeschlossenen Abgeordneten vollumfänglich zustünden, hindere dies die Antragsteller an der Wahrnehmung ihres Verfassungsauftrages nach Art. 39 Abs. 3 Satz 1 SächsVerf, das Volk im Parlament zu vertreten. Die derzeitigen Regelungen in der Geschäftsordnung des Sächsischen Landtags schlossen fraktionslose Abgeordnete in verfassungswidriger Weise in wichtigen Bereichen der parlamentarischen Arbeit aus.

Schließlich hätte die Verweigerung der Anerkennung als parlamentarische Gruppe massive negative Auswirkungen auf die Wahrnehmung der „Gruppe“ in der Öffentlichkeit. Besonders drastisch ins Gewicht fallen werde die fehlende Anerkennung als Gruppenstatus bei der bevorstehenden Landtagswahl. Denn die Bedeutung der Parteien im Wahlkampf werde durch die Stärke der Fraktionen widerspiegelt. Dementsprechend werde die Vergabe von Sendezeiten in den Medien gewichtet. Ohne Anerkennung des Gruppenstatus und damit ohne parlamentarisch anerkannte Personenmehrheit bleibe die Bedeutung der Antragsteller trotz gleicher politischer Ausrichtung und organisatorischer Stabilität hinter ihrer tatsächlichen Bedeutung zurück.

Die Antragsteller beantragen,

festzustellen, dass der Antragsgegner die Antragsteller durch die Weigerung, in die Geschäftsordnung des Sächsischen Landtags eine Regelung aufzunehmen, die einen Zusammenschluss von Abgeordneten im Sächsischen Landtag als parlamentarische Gruppe zulässt, und diesen Zusammenschluss als parlamentarische Gruppe anzuerkennen, in ihren verfassungsmäßigen Rechten verletzt.

3. Der Antragsgegner hält den Antrag für unzulässig und unbegründet.

Der Antrag sei bereits unzulässig, weil die Antragsteller nicht antragsbefugt seien und der Antrag nicht fristgerecht erhoben worden sei. Dem Vortrag der Antragsteller sei nicht zu entnehmen, dass ihre verfassungsmäßigen Rechte durch die Versagung eines Gruppenstatus möglicherweise verletzt oder unmittelbar gefährdet seien. Weder aus Art. 46 Abs. 3 SächsVerf noch aus Art. 39 Abs. 3 SächsVerf sei ein Anspruch auf Einführung bzw. Anerkennung eines Gruppenstatus abzuleiten. Der Antrag sei zudem nicht fristgemäß erhoben. Vorliegend sei die Sechs-Monats-Frist des § 18 Abs. 3 SächsVerfGH, die im Falle einer Unterlassung mit einer eindeutigen Verweigerung des Antragsgegners zu laufen beginne, spätestens im September 2018 in Gang gesetzt worden. Denn der Antrag der Antragsteller auf formelle Anerkennung ihres Zusammenschlusses als Gruppe vom 8. Mai 2018 sei am 21. September 2018 (Postausgang) durch den Präsidenten des Landtags ausdrücklich abgelehnt worden. Ausgehend davon habe die Frist für die Erhebung des Organstreitverfahrens spätestens Ende März 2019 geendet und sei der Antrag vom 7. Mai 2019 verfristet.

Der Antrag sei zudem unbegründet. Die Weigerung des Antragsgegners, in die Geschäftsordnung des Sächsischen Landtags eine Regelung zum Gruppenstatus aufzunehmen und die Antragsteller als parlamentarische Gruppe anzuerkennen, verletze diese nicht und gefährde sie nicht unmittelbar in ihren verfassungsmäßigen Rechten aus Art. 39 Abs. 3 SächsVerf oder Art. 46 Abs. 3 SächsVerf. Abgeordnetenrechte aus Art. 39 Abs. 3 SächsVerf seien aufgrund der dem Parlament eingeräumten Geschäftsordnungsautonomie ausgestaltet und dürften auch eingeschränkt werden. Art. 46 Abs. 3 SächsVerf verleihe den Abgeordneten keine über Art. 39 Abs. 3 SächsVerf hinausgehenden Rechte.

4. Der Verfassungsgerichtshof hat der Sächsischen Staatsregierung gemäß § 19 Abs. 2 SächsVerfGHG von der Einleitung des Verfahrens Kenntnis gegeben; sie hat von einer Stellungnahme abgesehen.

II.

Der Antrag ist unzulässig, weil die Antragsteller die Antragsfrist des § 18 Abs. 3 SächsVerfGHG nicht eingehalten haben.

1. Gemäß § 18 Abs. 3 SächsVerfGHG muss ein Antrag binnen sechs Monaten, nachdem die beanstandete Handlung oder Unterlassung dem Antragsteller bekannt geworden ist, gestellt werden.
 - a) Der Antrag richtet sich gegen ein Unterlassen des Antragsgegners, denn die Antragsteller beanstanden im Kern, dass der Antragsgegner es unterlasse, die Vorschriften in der Geschäftsordnung des Sächsischen Landtags über die Rechte fraktionsloser Abgeordneter anzupassen oder den Antragstellern den Gruppenstatus zuzuerkennen.

Ob ein gesetzgeberisches Unterlassen im Organstreitverfahren angegriffen werden kann, wurde vom Bundesverfassungsgericht bisher offengelassen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 11. März 2003, BVerfGE 107, 286 [294]; Beschluss vom 23. August 2005, BVerfGE 114, 107 [118]). In der Rechtsprechung der Landesverfassungsgerichte wird dies bejaht, wenn hinsichtlich eines bislang nicht ausgeregelten Lebenssachverhalts ein gesetzgeberisches Tätigwerden eingefordert wird, wenn die Überprüfung und Nachbesserung geltender Normen in Streit steht (SächsVerfGH, Urteil vom 27. März 2009 – Vf. 74-I-08; Hillgruber/Goos, Verfassungsprozessrecht, 4. Aufl., Rn. 361) oder wenn es sich um Bestimmungen handelt, deren Vereinbarkeit mit verfassungsrechtlichen Grundsätzen – etwa der Chancengleichheit im politischen Wettbewerb – sich nicht ein für alle Mal abstrakt, sondern nur jeweils situationsbezogen beurteilen lässt (VerfGH NRW, Beschluss vom 23. Juli 2002 – 2/01 – juris Rn. 31 für wahlrechtliche Ausschlussklauseln). Dies gilt gleichermaßen für Bestimmungen einer parlamentarischen Geschäftsordnung in Anbetracht ihrer Rechtssatzqualität (vgl. Brocker in: Bonner Kommentar, Art. 40 [2011] Rn. 216; Schliesky in: v.Mangoldt/Klein/Starck, 7. Aufl., Art. 40 Rn. 22). Daher kann nicht nur deren Erlass als rechtserhebliche Maßnahme Gegenstand eines Organstreitverfahrens sein (vgl. BVerfG, Urteil vom 13. Juni 1989, BVerfGE 80, 188 [209]; Urteil vom 16. Juli 1991, BVerfGE 84, 304 [318]; Schliesky a.a.O. Rn. 25), sondern gleichermaßen die für die Statusrechte der Mitglieder des Landtags unmittelbar rechtserhebliche Unterlassung einer Regelung in der Geschäftsordnung oder deren Änderung. Gleichwohl ist der Antrag fristgebunden.

- b) Auch rechtserhebliche Unterlassungen setzen nach dem eindeutigen Wortlaut des § 18 Abs. 3 SächsVerfGHG die dort geregelte Antragsfrist in Gang. Die Vorschrift enthält ei-

ne gesetzliche Ausschlussfrist, nach deren Ablauf Rechtsverletzungen im Interesse der Rechtssicherheit nicht mehr geltend gemacht werden können (SächsVerfGH, Urteil vom 27. März 2009 – Vf. 74-I-08). Dies rechtfertigt eine Frist für die Einleitung eines Organstreits auch dann, wenn der Angriffsgegenstand ein Unterlassen des Gesetzgebers ist und dieser die angeblich verletzte gesetzgeberische Handlungspflicht nicht nur zu einem bestimmten Zeitpunkt, sondern fortdauernd nicht befolgt hat (sog. fortdauerndes Unterlassen, vgl. SächsVerfGH, Urteil vom 27. März 2009 – Vf. 74-I-08; BVerfG, Beschluss vom 23. Januar 1995, BVerfGE 92, 80 [89]; Beschluss vom 8. März 2001, BVerfGE 103, 164 [170]; Beschluss vom 11. März 2003, BVerfGE 107, 286 [296 f.]; Beschluss vom 8. Juni 2004, BVerfGE 110, 403 [405]; Beschluss vom 23. August 2005, BVerfGE 114, 107 [118]; Urteil vom 3. Juli 2007, BVerfGE 118, 244 [256 f.]). Nichts anderes gilt für ein Unterlassen des Landtags als des Normgebers für seine Geschäftsordnung.

- c) Die Antragsfrist wird spätestens dadurch in Lauf gesetzt, dass sich der Normgeber für den Antragsteller erkennbar und eindeutig weigert, in einer Weise tätig zu werden, die der Antragsteller zur Wahrung der Rechte aus seinem verfassungsrechtlichen Status für erforderlich hält (vgl. SächsVerfGH, Urteil vom 27. März 2009 – Vf. 74-I-08; BVerfG, Beschluss vom 23. Januar 1995, BVerfGE 92, 80 [89]; Beschluss vom 8. März 2001, BVerfGE 103, 164 [171]; Beschluss vom 11. März 2003, BVerfGE 107, 286 [297]; Beschluss vom 23. August 2005, BVerfGE 114, 107 [118]; Urteil vom 18. April 2007, BVerfGE 118, 244 [256]). Mit einer derartigen Weigerung gilt das Unterlassen zugleich als dem Antragsteller bekannt geworden. Gegen die von einem bestimmten Zeitpunkt an erkennbare konkrete Unterlassung muss sich der Antrag im Organstreitverfahren unter Beachtung der Fristbindung wenden; die auch nach Fristablauf typischerweise noch fortdauernde allgemeine Unterlassung befreit von dieser Fristbindung nicht (SächsVerfGH, Urteil vom 27. März 2009 – Vf. 74-I-08 unter Verweis auf BVerfG Beschluss vom 23. August 2005, BVerfGE 114, 107 [118]; Urteil vom 18. April 2007, BVerfGE 118, 244 [256]).
2. Nach diesen Maßstäben ist die Antragstellung verfristet, weil für den Beginn der Frist auf den Zugang des Schreibens des Präsidenten des Landtags vom 21. September 2018 abzustellen ist. Hierdurch wurde die endgültige Weigerung des Antragsgegners, tätig zu werden, für die Antragsteller erkennbar.
- a) Der Präsident hatte ausweislich seines Schreibens vom 21. September 2018 das Präsidium des Landtags mit dem Begehren der Antragsteller befasst. Die Ablehnung des Begehrens ist dem Antragsgegner zuzurechnen. Um eine Änderung der Geschäftsordnung zu erreichen, mussten die Antragsteller, weil sie das Quorum für einen Änderungsantrag nach § 115 GOLT nicht erreichten, ihr Begehren an den Präsidenten des Landtags richten, um über diesen und ggf. das Präsidium, das nach § 6 Abs. 1 GOLT den Präsidenten bei der Führung der parlamentarischen Geschäfte unterstützt, den Landtag damit zu befassen. Wenn beide Organe es ihrerseits unterlassen haben, das Plenum des Landtags mit dem Begehren der Antragsteller zu befassen, so ist das Unterlassen einer Änderung im

Ergebnis dem Antragsgegner zuzurechnen, der seinerseits vom Präsidenten gemäß § 4 GOLT vertreten wird.

- b) Das Schreiben des Präsidenten des Landtags vom 21. September 2018 enthielt für die Antragsteller erkennbar die endgültige und eindeutige Weigerung, eine Änderung der Geschäftsordnung zu initiieren. Dass das Verhalten des Präsidenten dem Antragsgegner zuzurechnen war, wurde von den Antragstellern auch in dieser Weise aufgefasst. Denn deren Vorbringen stützt sich unmittelbar auf die Ablehnung ihres Begehrens durch den Präsidenten des Landtags. Jedenfalls haben sie nicht vorgetragen, dass sie im Anschluss an dessen Schreiben vom 21. September 2018 eine Änderung der Geschäftsordnung des Sächsischen Landtags gegenüber dem Antragsgegner weiter (erfolglos) verfolgt haben. Ausgehend hiervon ist der am 7. Mai 2019 bei dem Verfassungsgerichtshof eingegangene Antrag nicht innerhalb der Frist des § 18 Abs. 3 SächsVerfGHG gestellt worden.

III.

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

gez. Munz

gez. Berlit

gez. Grünberg

gez. Herberger

gez. Schurig

gez. Versteyl

gez. Wahl