

Vf. 132-I-21 (HS)



DER VERFASSUNGSGERICHTSHOF  
DES FREISTAATES SACHSEN  
IM NAMEN DES VOLKES

**Beschluss**

**In dem Organstreitverfahren**

1. der AfD-Fraktion im 7. Sächsischen Landtag, vertreten durch den Vorsitzenden Jörg Urban, den Parlamentarischen Geschäftsführer Jan-Oliver Aldo Zwerg, den Fraktionsgeschäftsführer Bernd Lommel, alle Bernhard-von-Lindenau-Platz 1, 01067 Dresden,

2. der Abgeordneten der Antragstellerin zu 1. im Ausschuss für Geschäftsordnung und Immunitätsangelegenheiten des 7. Sächsischen Landtages, alle Bernhard-von-Lindenau-Platz 1, 01067 Dresden,

- Antragsteller -

Verfahrensbevollmächtigter:

Prof. Dr. Michael Elicker,

gegen

1. den Ausschuss für Geschäftsordnung und Immunitätsangelegenheiten des 7. Sächsischen Landtages, vertreten durch den Vorsitzenden Roland Walter Hermann Ulbrich, Bernhard-von-Lindenau-Platz 1, 01067 Dresden,
2. den Präsidenten des 7. Sächsischen Landtages, Herrn Dr. Matthias Rößler, Bernhard-von-Lindenau-Platz 1, 01067 Dresden,
3. den 7. Sächsischen Landtag, vertreten durch den Präsidenten, Bernhard-von-Lindenau-Platz 1, 01067 Dresden,

- Antragsgegner -

hat der Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen durch den Vizepräsidenten des Verfassungsgerichtshofes Andreas Wahl, die Richterin Simone Herberger, die Richter Markus Jäger, Dirk Kirst, die Richterin Anne Lauber-Rönsberg und die Richter Klaus Schurig, Stefan Ansgar Strewe und Arnd Uhle

am 19. September 2024

beschlossen:

**Die Anträge zu 1), 2) und 4) werden als unzulässig, der Antrag zu 3) als offensichtlich unbegründet verworfen.**

### **G r ü n d e:**

#### **A.**

#### **I.**

Die Antragstellerin zu 1. ist eine Fraktion im 7. Sächsischen Landtag. Die Antragsteller zu 2. sind Mitglieder des 7. Sächsischen Landtages und gehören der Antragstellerin zu 1. an. Sie sind auf Vorschlag der Antragstellerin zu 1. gewählte Mitglieder des Ausschusses für Geschäftsordnung und Immunitätsangelegenheiten des 7. Sächsischen Landtages (hiesiger Antragsgegner zu 1.; im Folgenden: Geschäftsordnungsausschuss). Mit ihrem am 13. Dezember 2021 bei dem Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen eingegangenen Antrag im Organstreitverfahren wenden sich die Antragsteller gegen die Ablehnung einer öffentlichen Anhörung zum Antrag Drs. 7/7959 vom 15. Oktober 2021 durch den Geschäftsordnungsausschuss, die Weigerung des Präsidenten des 7. Sächsischen Landtages (hiesiger Antragsgegner

zu 2.; im Folgenden: Präsident des Landtages), diesen Antrag formell in den Geschäftsausschuss zurückzuüberweisen, sowie den Beschluss des 7. Sächsischen Landtages (hiesiger Antragsgegner zu 3.; im Folgenden: Landtag) vom 19. November 2021 über die Einzelabweichung (Drs. 7/7959) und die im Zuge dessen erfolgte Wahl der Vertreter des Landtages für den Rundfunkrat des Mitteldeutschen Rundfunks (im Folgenden: MDR-Rundfunkrat).

1. Die Fraktionen von CDU, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und SPD beantragten am 15. Oktober 2021, der Landtag möge beschließen, dass für die nach § 16 Abs. 1 Nr. 2 des Staatsvertrages über den Mitteldeutschen Rundfunk (MDR-StV) vom 12. Januar 2021 (SächsGVBl. S. 397) zu wählenden drei Vertreterinnen oder Vertreter des Sächsischen Landtages für den 6. MDR-Rundfunkrat § 15 Abs. 2 Satz 3 der Geschäftsordnung des Sächsischen Landtages 7. Wahlperiode (GOLT) vom 1. Oktober 2019 (SächsABl. S. 1515) keine Anwendung findet; stattdessen sollte für diese Wahl jede Fraktion einen Vertreter oder eine Vertreterin zur Wahl vorschlagen (Drs. 7/7959). Zugleich verlangten die Regierungsfaktionen gemäß § 114 Abs. 2 GOLT eine Prüfung durch den für die Geschäftsordnung zuständigen Ausschuss in einer Sondersitzung.

Die Antragsteller zu 2. beantragten am 25. Oktober 2021 die Durchführung einer öffentlichen Anhörung gemäß § 38 Abs. 2 Satz 1, Abs. 3 Satz 2 GOLT. Dies wurde in der nicht öffentlichen Sitzung des Geschäftsausschusses am 2. November 2021 durch Mehrheitsentscheidung abgelehnt mit der Begründung, es handle sich bei dem Antrag Drs. 7/7959 nicht um eine überwiesene Vorlage, sondern lediglich um einen verschriftlichten Geschäftsordnungsantrag, der vorweg den Fraktionen und den Mitgliedern des Landtages zur Kenntnis gegeben worden sei. Der Geschäftsausschuss prüfte den Antrag Drs. 7/7959 sodann und stellte mehrheitlich fest, keine Bedenken zu haben, in diesem Fall von § 15 Abs. 2 Satz 3 GOLT abzuweichen.

Unter dem 9. November 2021 verlangte die Antragstellerin zu 1. von dem Präsidenten des Landtages, den Antrag Drs. 7/7959 in den Geschäftsausschuss wegen unzureichender Sachbehandlung in der Sondersitzung vom 2. November 2021 zurückzuüberweisen. Dies lehnte der Präsident des Landtages am 15. November 2021 ab. Zur Begründung führte er aus, dass es sich bei dem gegenständlichen Antrag nicht um einen Antrag nach § 16 Abs. 1 Nr. 2 i.V.m. § 51 GOLT handle, sondern um einen Antrag zur Geschäftsordnung (§ 89 Abs. 1 GOLT). Für derartige Anträge sehe die Geschäftsordnung keine Überweisung durch den Präsidenten in einen Ausschuss vor. Die in § 114 Abs. 2 GOLT geregelte Prüfung werde vielmehr unmittelbar durch das entsprechende Verlangen einer Fraktion oder von zehn Prozent der Mitglieder des Landtages veranlasst. § 38 Abs. 2 GOLT sei vorliegend nicht einschlägig, denn es fehle sowohl an einer „Überweisung“ als auch an einer „Vorlage“ im Sinne dieser Vorschrift.

Am 19. November 2021 fand in der 39. Sitzung des Landtages die Abstimmung über den Antrag Drs. 7/7959 statt. Mit 77 zu 34 Stimmen wurde die Abweichung von der Geschäftsordnung beschlossen. Sodann erfolgte die Wahl von drei Vertretern des Landtages für die

6. Amtsperiode des MDR-Rundfunkrates. Die nötige Stimmenanzahl erhielten die Wahlvorschläge der Fraktionen CDU, SPD und DIE LINKE. Der Kandidat der Antragstellerin zu 1. erreichte nicht die erforderliche Zweidrittelmehrheit.

2. Der MDR-Rundfunkrat setzt sich gemäß § 16 Abs. 1 Nr. 2 MDR-StV unter anderem zusammen aus je drei Vertretern der Landtage, die mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der anwesenden Mitglieder des jeweiligen Landtages gewählt werden.

Die vorliegend maßgeblichen Vorschriften der Geschäftsordnung des Sächsischen Landtages lauten:

#### **§ 15 Reihenfolge der Fraktionen**

(1) (...)

(2) Bei der Besetzung des Präsidiums, der Ausschüsse sowie bei der Benennung der Ausschussvorsitzenden und ihrer Stellvertreterinnen oder Stellvertreter ist für die Feststellung des Stärkeverhältnisses der Fraktionen das Höchstzahlverfahren nach d'Hondt zugrunde zu legen. Bei gleicher Höchstzahl nach d'Hondt ist für den Stichentscheid die Höchstzahl entscheidend, die sich aus der in der Landtagswahl erzielten Gesamtstimmenzahl ergibt; im Übrigen ist das Ergebnis des Losverfahrens nach Absatz 1 zu berücksichtigen. Dies gilt grundsätzlich auch für die Besetzung sonstiger Gremien des Landtags und für Wahlen, die durch den Landtag vorzunehmen sind, jedoch nicht für die Wahlen nach den §§ 66 bis 70b.

(3) (...)

#### **§ 16 Vorlagen**

(1) Folgende Vorlagen können nach Maßgabe der Geschäftsordnung als Beratungsgegenstand auf die Tagesordnung gesetzt werden (selbstständige Vorlagen):

1. Gesetzesentwürfe,
2. Anträge,
3. bis 13. (...)

(2) Vorlagen zu Beratungsgegenständen (unselbstständige Vorlagen) sind:

1. Änderungsanträge,
2. Entschließungsanträge zu Gesetzentwürfen, Unterrichtungen, Regierungserklärungen, Großen Anfragen, Berichten sowie Zwischenberichten der Untersuchungsausschüsse und Enquetekommissionen,
3. Ergänzungsvorlagen zu Drucksachen.

(3) bis (8) (...)

#### **§ 38 Anhörungen**

(1) Die Ausschüsse können beschließen, öffentliche Anhörungen von Sachkundigen zur Information über einen Beratungsgegenstand durchzuführen. Mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder des Ausschusses kann bestimmt werden, dass die Anhörung nicht öffentlich stattfindet. (...)

(2) Bei überwiesenen Vorlagen ist der federführende Ausschuss auf Verlangen eines Viertels seiner Mitglieder oder einer Fraktion verpflichtet, eine Anhörung nach Absatz 1 durchzuführen. Eine weitere Anhörung zu einem Änderungsantrag ist statthaft, wenn sich der Änderungsantrag nicht auf den Gegenstand der überwiesenen Vorlage bezieht oder an Fragen anknüpft, die mit der Vorlage nicht in unmittelbarem Zusammenhang stehen. Die entsprechende Beantragung der Anhörung kann unter dem Tagesordnungspunkt „Verschiedenes“ erfolgen.

- (3) Über Termin sowie Art und Umfang der Anhörung entscheidet der Ausschuss grundsätzlich in der Form der Verständigung, anderenfalls durch Beschluss. Hat eine Minderheit die Durchführung einer Anhörung verlangt und kommt eine Verständigung nicht zustande, müssen die von ihr benannten Personen angehört werden. (...)

#### **§ 51 Anträge, Änderungsanträge und Entschließungsanträge**

- (1) Anträge beginnen mit den Worten „Der Landtag möge beschließen“ und werden so gefasst, wie sie zum Beschluss erhoben werden sollen. Sie sind in der Regel schriftlich zu begründen.
- (2) bis (6) (...)

#### **§ 52 Behandlung von Anträgen**

- (1) Anträge werden von der Präsidentin oder dem Präsidenten im Benehmen mit der antragstellenden Fraktion dem zuständigen Ausschuss überwiesen. (...)
- (2) bis (6) (...)

#### **§ 89 Zur Geschäftsordnung**

- (1) Anträge zur Geschäftsordnung können von einer Fraktion oder von sechs Mitgliedern des Landtags gestellt werden. Sie müssen sich auf die geschäftliche Behandlung des Beratungsgegenstands oder auf die Tagesordnung beziehen.
- (2) bis (6) (...)

#### **§ 114 Abweichung von der Geschäftsordnung**

- (1) Einzelne Abweichungen von der Geschäftsordnung kann der Landtag mit der Mehrheit von zwei Dritteln seiner anwesenden Mitglieder beschließen.
- (2) Auf Verlangen einer Fraktion oder von zehn Prozent der Mitglieder des Landtags geht der Beschlussfassung eine Prüfung durch den für die Geschäftsordnung zuständigen Ausschuss voraus.

## **II.**

1. Die Antragsteller sehen in der Ablehnung ihres Anhörungsantrages einen Verstoß gegen § 38 Abs. 2 Satz 1 GOLT und zugleich eine Verletzung oder zumindest unmittelbare Gefährdung ihrer verfassungsmäßigen Rechte aus Art. 39 Abs. 3, Art. 40 SächsVerf. Die tatbestandlichen Voraussetzungen des § 38 Abs. 2 Satz 1 GOLT lägen vor. Dass es sich bei dem Antrag Drs. 7/7959 um eine Vorlage nach § 16 GOLT handele, ergebe sich bereits aus der Wahl der Handlungsform der antragstellenden Regierungsfractionen. Sämtliche formalen Anforderungen an einen selbständigen Sachantrag gemäß § 51 Abs. 1 und 2 GOLT seien erfüllt. Der Antrag sei mit „Antrag“ überschrieben und beginne mit den Worten „Der Landtag möge beschließen“. Er sei schriftlich und mit schriftlicher Begründung eingebracht und verteilt worden. Zudem habe der Antrag eine Drucksachenummer erhalten. Verschriftlichte Geschäftsordnungsanträge folgten hingegen nicht den genannten Formalien und unterlägen nicht im Volltext der Parlamentsdokumentation. Für die weitere Sachbehandlung sei die konkret gewählte formale Handlungsform ausschlaggebend. Ferner hätte der streitgegenständliche Antrag nicht als Geschäftsordnungsantrag eingebracht und behandelt werden dürfen. Im Parlamentsrecht sei lange anerkannt, dass Anträge auf Einzelabweichung nur dann als Geschäfts-

ordnungsanträge gestellt werden könnten, wenn sie nicht inhaltlich auf die Beseitigung von geschäftsordnungsmäßig eingeräumten Minderheitenrechten gerichtet seien oder andere Verfassungsfragen aufwerfen würden. Die Vorlage sei auch überwiesen, weil sie nicht dem Selbstbefassungsrecht des Ausschusses entspringe. Da es sich bei dem Antrag Drs. 7/7959 um eine Vorlage der regierungstragenden Landtagsfraktionen, nicht hingegen der „Fraktionen im Ausschuss“ handle, habe sie zwingend überwiesen werden müssen. Die inkorrekt in den Ausschuss gelangte Vorlage sei trotz des Fehlens der formellen Überweisung jedenfalls wie eine überwiesene Vorlage zu behandeln gewesen. Deshalb hätte dem Antrag auf Durchführung einer öffentlichen Anhörung entsprochen werden müssen.

2. Der Präsident des Landtages habe durch seine Weigerung, den Antrag Drs. 7/7959 formell in den Ausschuss zu überweisen, vereitelt, dass der Antrag als „überwiesene Vorlage“ einer öffentlichen Anhörung zugeführt werde, und damit das Minderheitenrecht der Antragstellerin zu 1. verletzt. Zudem sei ihr die Möglichkeit genommen worden, nach § 114 Abs. 2 GOLT die Zulässigkeit des geplanten Vorgehens in öffentlicher und transparenter Sitzung prüfen zu lassen. Darin liege eine unfaire, illoyale und ungleiche Anwendung der Geschäftsordnung zu Lasten der Antragstellerin zu 1. Es sei eine Umkehrung des minderheitenschützenden Zwecks des § 114 Abs. 2 GOLT, wenn der Präsident des Landtages eine von den Regierungsfraktionen vorab initiierte „Vorprüfung“ als Erfüllung des § 114 Abs. 2 GOLT akzeptiere, die formelle, öffentliche und mithilfe von Sachverständigen durchgeführte Vorprüfung auf Verlangen der Minderheit nach § 114 Abs. 2 GOLT aber verweigere. Beginnend mit der „informellen“ Einbringung des Antrags Drs. 7/7959 in den Ausschuss seien die verfahrensrechtlichen Weichen grundlegend falsch gestellt worden, um der Antragstellerin zu 1. ihre Minderheitenrechte in Bezug auf die Vorprüfung durch den Ausschuss vorzuenthalten.

3. Der Abweichungsbeschluss sei materiell rechtswidrig, weil auch nur in der Geschäftsordnung gewährte Minderheitenrechte nicht im Wege einer Einzelabweichung angetastet werden könnten. Darüber hinaus verlange das Verfassungsrecht eine spiegelbildliche Repräsentation der Fraktionen des Landtages im Rundfunkrat. Ein zwingender verfassungsrechtlicher Grund für eine Abweichung hiervon sei weder von den antragstellenden Fraktionen noch vom Präsidenten des Landtages vorgebracht worden. Entschließe sich der Gesetzgeber dazu, den Landtag an der Kontrolle des Rundfunks zu beteiligen – wie er es mit dem neuen MDR-Staatsvertrag getan habe –, so zähle diese Kontrollaufgabe zu den verfassungsmäßigen Parlamentsaufgaben nach Art. 39 Abs. 2 SächsVerf, was dann von Verfassungs wegen ein gleichmäßiges Teilhaberecht der Fraktionen verlange. Selbst wenn man – zugunsten der Antragsgegner – von einer Verortung dieser Kontrollaufgabe nur im Randbereich der Parlamentstätigkeit ausginge, sei für den Ausschluss der zweitstärksten Fraktion und Hauptopposition im Sächsischen Landtag kein tragfähiger Grund vorgetragen oder ersichtlich. Ein solcher liege auch nicht in der Vielfaltsicherung nach dem Rundfunkverfassungsrecht. Das Vorgehen durch Einzelabweichung überschreite die äußersten Grenzen des Missbrauchsverbots, denn es entleere das Teilhabe- und Mitwirkungsrecht der Antragstellerin zu 1. Zur Vielfaltsicherung in den Aufsichtsgremien gehöre auch die Abbildung der verschiedenen – auch kleineren – politischen Strömungen.

4. Der Maßstab der formalen Chancengleichheit komme in allen Bereichen zur Anwendung, wo Aufgaben des Parlaments erfüllt würden. Das Recht auf spiegelbildliche Berücksichtigung der Fraktionen bei der Besetzung des Rundfunkrates sei durch § 15 Abs. 2 Satz 3 GOLT konstituiert. In der Auswahl der Vertreter sei die Mehrheit nicht frei. Der Landtag dürfe einen von einer bei der Besetzung zu berücksichtigenden Fraktion vorgeschlagenen Kandidaten allenfalls dann ablehnen, wenn die Gründe hierfür in einer – gemessen an den einschlägigen sachlichen Kriterien – mangelnden Eignung lägen.

Die Antragsteller beantragen im Organstreitverfahren festzustellen:

- 1) Der Antragsgegner zu 1. hat die Rechte der Antragstellerin zu 1. sowie der Antragsteller zu 2. auf Gleichbehandlung aus Art. 39 Abs. 3 SächsVerf dadurch verletzt, dass er die Geschäftsordnung des Sächsischen Landtages zu deren Lasten in unfairer, illoyaler und ungleichmäßiger Weise angewandt hat, indem er das Minderheitenrecht nach § 38 Abs. 2 Satz 1 GOLT durch Ablehnung einer öffentlichen Anhörung bezüglich des Antrags Drs. 7/7959 der Regierungsfractionen vom 15. Oktober 2021 nicht respektierte.
- 2) Der Antragsgegner zu 2. hat durch seine Weigerung, trotz ausdrücklichen Verlangens der Antragstellerin zu 1. den Antrag Drs. 7/7959 der Regierungsfractionen vom 15. Oktober 2021 formell in den Ausschuss für Geschäftsordnung und Immunitätsangelegenheiten des Sächsischen Landtages zur Prüfung zu überweisen, deren Recht auf Gleichbehandlung als Fraktion aus Art. 39 Abs. 3 SächsVerf verletzt, indem er die Geschäftsordnung des Sächsischen Landtages zu Lasten der Antragstellerin zu 1. in unfairer, illoyaler und ungleichmäßiger Weise angewandt hat hinsichtlich des minderheitenschützenden Rechts aus § 114 Abs. 2 GOLT.
- 3) Der Antragsgegner zu 3. hat mit seiner Entscheidung vom 19. November 2021 in seiner 39. Sitzung zu einer Einzelabweichung gemäß § 114 Abs. 1 GOLT von § 15 Abs. 2 Satz 3 GOLT entsprechend dem Antrag Drs. 7/7959 der Regierungsfractionen vom 15. Oktober 2021, für die Wahl der Vertreter des Landtages im MDR-Rundfunkrat statt den Grundsatz der Spiegelbildlichkeit einzuhalten eine ungebundene Mehrheitswahl zu veranstalten, das Recht der Antragstellerin zu 1. auf Gleichbehandlung als Fraktion aus Art. 39 Abs. 3 SächsVerf verletzt.
- 4) Der Antragsgegner zu 3. hat dadurch, dass er entgegen § 15 Abs. 2 Satz 3 GOLT sowie den materiell-verfassungsrechtlichen Bindungen an die parlamentarische Gremienbesetzung insbesondere des MDR-Rundfunkrates im Wege einer ungebundenen Mehrheitswahl die in den MDR-Rundfunkrat zu entsendenden Kandidaten bestimmte, die Antragstellerin zu 1. in deren Recht auf Gleichbehandlung als Fraktion aus Art. 39 Abs. 3 SächsVerf verletzt.

**III.**

Der Antragsgegner zu 1. beantragt,

den Antrag zu 1) zu verwerfen, hilfsweise zurückzuweisen.

Die Antragsgegner zu 2. und 3. beantragen,

den Antrag zu 3) zu verwerfen, hilfsweise zurückzuweisen,  
die Anträge zu 2) und 4) zurückzuweisen.

1. Der Antragsgegner zu 1. hält den Antrag zu 1) bereits für unzulässig, jedenfalls aber für unbegründet. Den Antragstellern fehle es an der Antragsbefugnis. Die tatbestandlichen Voraussetzungen des § 38 Abs. 2 Satz 1 GOLT lägen nicht vor, weshalb die Antragsteller sich auf das Anhörungsrecht nicht berufen könnten. Es fehle an einer „überwiesenen Vorlage“. Eine Vorlage im Sinne von § 16 Abs. 1 oder 2 GOLT gehe mit dem als Minderheitenrecht ausgestalteten Spezialverfahren des § 114 Abs. 2 GOLT nicht einher, einer solchen bedürfe es auch nicht. Es stelle sich die Frage, was sonst ein Geschäftsordnungsantrag sein solle, wenn nicht derjenige Antrag, der transparent und ausdrücklich die Abweichung von der Geschäftsordnung begehre. Jedenfalls fehle es an der erforderlichen Überweisung im Sinne des § 38 Abs. 2 Satz 1 GOLT. Für die analoge Anwendung des § 38 Abs. 2 Satz 1 GOLT, derer sich die Antragsteller im Ergebnis bedienen, fehle es an einer planwidrigen Regelungslücke. Geschäftsordnungsanträge zeichneten sich dadurch aus, dass sie sich im Gegensatz zu Sachanträgen auf das Verfahren selbst bezögen. Über Geschäftsordnungsanträge solle möglichst zügig entschieden werden, um die weitere Sachbehandlung nicht zu verzögern und die Zielvorstellung des Sachantrags nicht ins Leere laufen zu lassen. Gemäß § 108 Abs. 3 GOLT sei über Geschäftsordnungsanträge vorrangig abzustimmen. Das Fehlen einer grundsätzlichen Überweisungsregel für Geschäftsordnungsanträge sei konsequent und füge sich planvoll in die Regelungssystematik der Geschäftsordnung ein. Der Antrag könne letztlich aber auch deshalb keinen Erfolg haben, weil die Ablehnung der begehrten Anhörung nach § 38 Abs. 2 Satz 1 GOLT durch die Mehrheit des Ausschusses nicht als in krasser Weise sachfremde Missdeutung der Geschäftsordnung bewertet werden könne. Entgegen der Darstellung der Antragsteller liege auch keine missbräuchliche und sachfremde Verfahrensgestaltung vor. Die Regierungskoalition habe ganz bewusst davon abgesehen, den Antrag auf Einzelabweichung entsprechend dem regulären Verfahren der Geschäftsordnung ohne Vorankündigung in der entscheidenden Plenarsitzung zu stellen. Sie habe eine etwaige Überwältigung der Oppositionsfraktionen in der Plenarsitzung vermeiden wollen. Stattdessen habe sie das Spezialverfahren der Prüfung der Einzelabweichung nach § 114 Abs. 2 GOLT selbst eingeleitet und zwar in einem vollkommen transparenten Verfahren.

2. Die Antragsgegner zu 2. und 3. halten die Anträge teilweise bereits für unzulässig, im Übrigen für unbegründet.

a) Der Antrag zu 2) sei unbegründet, weil Art. 39 Abs. 3 SächsVerf nicht verletzt sei. Die Antragstellerin zu 1. habe nach der Geschäftsordnung keinen Anspruch darauf, dass der Antragsgegner zu 2. ihr Verlangen auf (nochmalige) Prüfung des von den Fraktionen CDU, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und SPD gestellten Antrags auf Abweichung von der Geschäftsordnung (Drs. 7/7959) an den Geschäftsausschuss (zurück-)überweise. Ein solcher Anspruch ergebe sich nicht aus § 114 Abs. 2 GOLT. Dieser verleihe der antragstellenden Fraktion zwar einen Anspruch auf Prüfung des Abweichungsantrags durch den zuständigen Ausschuss. Dieser könne und müsse jedoch von ihr unmittelbar gegenüber dem Antragsgegner zu 1. geltend gemacht werden. Einer Überweisung des Verlangens durch den Präsidenten bedürfe es – ausweislich des Wortlauts der Vorschrift – nicht. Wenn aber bereits die Überweisung durch den Präsidenten von vornherein ausscheide, könne schon rein begrifflich die von der Antragstellerin zu 1. begehrte Rücküberweisung nicht in Betracht kommen. Auch ergebe sich kein Anspruch auf (Rück-)Überweisung aus § 52 Abs. 1 Satz 1 GOLT. Dieser beziehe sich nur auf selbständige Anträge nach § 16 Abs. 1 Nr. 2 GOLT, zu denen Geschäftsordnungsanträge nicht gehörten. Für eine analoge Anwendung des § 52 Abs. 1 Satz 1 GOLT auf einen Antrag auf Abweichung von der Geschäftsordnung fehle es an der planwidrigen Regelungslücke. Zwar sehe § 114 Abs. 2 GOLT ausnahmsweise die Behandlung dieses Geschäftsordnungsantrags in einem Ausschuss vor. Diese Ausschussbefassung könne jedoch von der Fraktion unmittelbar gegenüber dem Ausschuss verlangt werden. Jedenfalls aber wäre ein etwaiger Anspruch der Antragstellerin zu 1. unter den hier gegebenen Umständen verbraucht. Vorliegend habe eine Prüfung des Abweichungsantrags aufgrund des Verlangens der Fraktionen CDU, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und SPD in der Ausschusssitzung am 2. November 2021 bereits stattgefunden. Eine erneute Prüfung könne nicht verlangt werden, denn § 114 Abs. 2 GOLT räume den Fraktionen keinen Anspruch auf gesonderte Prüfung aufgrund ihrer jeweils eigenen Initiative ein. Auch begründe eine angeblich unzureichende Sachbehandlung durch den Antragsgegner zu 1. einen (Rück-)Überweisungsanspruch nicht. Der Antragsgegner zu 2. sei weder „Aufseher“ der Ausschüsse noch „Schiedsrichter“ in ihrem internen Verfahren. Soweit § 4 Abs. 1 Satz 1 GOLT dem Präsidenten die Aufgabe übertrage, die Geschäfte des Landtages zu führen, folgten hieraus keine Weisungsbefugnisse gegenüber den Ausschüssen. Um die Drs. 7/7959 im Plenum zur Abstimmung zu stellen, habe sich der Antragsgegner zu 2. auf die ihm vom Vorsitzenden des Antragsgegners zu 1. mit Schreiben vom 2. November 2021 gemachte Mitteilung verlassen dürfen, dass die in § 114 Abs. 2 GOLT vorgesehene Prüfung des Antrags durch den Ausschuss vorgenommen worden sei und nach mehrheitlicher Auffassung des Ausschusses keine Bedenken bestünden. Selbst wenn man die herangezogenen Vorschriften der Geschäftsordnung anders auslegen wollte, könne der Antrag keinen Erfolg haben, weil die Überprüfung der fairen, loyalen und gleichmäßigen Anwendung der Geschäftsordnung durch den Antragsgegner zu 2. nur einer reduzierten verfassungsgerichtlichen Kontrolle unterliege. Daher schlage nicht jede unrichtige Anwendung einer (drittschützenden) Geschäftsordnungsvorschrift auf die Verfassungsebene durch. Eine Verletzung von Art. 39 Abs. 3 SächsVerf in seiner Ausprägung als Gebot fairer, loyaler und gleichmäßiger Anwendung der Geschäftsordnung scheidet vielmehr dann aus, wenn der beanstandeten Normanwendung eine zumindest vertretbare Auslegung zugrunde liege, was hier der Fall sei. Insbesondere die Schreiben des Landtagspräsidenten an den Vorsitzenden der Fraktion DIE LINKE und an den Parlamentarischen Geschäftsführer der Antragstellerin zu 1.

gäben davon Zeugnis, dass er sich mit dem Inhalt der §§ 114, 52 GOLT auseinandergesetzt und sie lege artis ausgelegt habe.

b) Der Antrag zu 3) sei bereits deswegen unzulässig, weil er sich auf einen unzulässigen Antragsgegenstand beziehe. Zudem könne die Antragstellerin zu 1. nur insoweit antragsbefugt sein, als sie eine Verletzung ihres Rechts aus Art. 39 Abs. 3 SächsVerf auf faire, loyale und gleichmäßige Anwendung von § 114 Abs. 1 GOLT rüge. Soweit sie versuche, einen Anspruch aus Art. 39 Abs. 3 SächsVerf auf spiegelbildliche Gremienbesetzung geltend zu machen, erscheine eine Verletzung ihrer verfassungsmäßigen Rechte von vornherein offenkundig und nach jeder Betrachtungsweise ausgeschlossen, weil dieser Grundsatz nur für parlamentarische Gremien gelte. Keiner die Zusammensetzung des Plenums widerspiegelnden Besetzung bedürfe es hingegen bei solchen Gremien, die nicht dem Einfluss des Prinzips gleichberechtigter Teilnahme aller Abgeordneten an den dem Parlament durch die Verfassung übertragenen Aufgaben unterlägen. Die Anwendung des Spiegelbildlichkeitsgrundsatzes sei daher bei außerparlamentarisch tätigen Gremien, auch wenn ihnen Abgeordnete angehörten, von vornherein nicht geboten. Beim MDR-Rundfunkrat handele es sich personell, organisatorisch und funktional offensichtlich um ein außerparlamentarisches Gremium. Es bestehe personell keineswegs – wie für ein parlamentarisches Gremium erforderlich – ausschließlich aus Abgeordneten. Organisatorisch handele es sich um ein Organ des MDR. Auch diene der Rundfunkrat nicht dazu, an der Erfüllung von Parlamentsaufgaben, insbesondere der Überwachung der Ausübung der vollziehenden Gewalt, mitzuwirken.

Soweit der Antrag zu 3) nicht bereits unzulässig sei, erweise er sich jedenfalls als unbegründet. Der Landtag habe durch seinen Beschluss, bei der Wahl seiner Vertreter im MDR-Rundfunkrat von § 15 Abs. 2 Satz 3 GOLT abzuweichen, nicht gegen seine Geschäftsordnung verstoßen, sondern lediglich von einer bereits in ihr angelegten Möglichkeit einer alternativen Gestaltung des parlamentarischen Verfahrens Gebrauch gemacht. Der beanstandete Beschluss des Antragsgegners zu 3. betreffe kein Minderheitenrecht, weil er das der Antragstellerin zu 1. durch § 15 Abs. 2 Satz 3 GOLT eingeräumte Vorschlagsrecht für die Wahl der Vertreter des Landtages im MDR-Rundfunkrat unberührt lasse. Von diesem Recht habe die Antragstellerin zu 1. auch – wenngleich erfolglos – Gebrauch gemacht, indem sie den Abgeordneten G. nominiert habe. Die Abweichung von der Geschäftsordnung habe lediglich bewirkt, dass auch andere Fraktionen ebenfalls vorschlagsberechtigt seien. Dass der Wahlvorschlag der Antragstellerin zu 1. damit nicht konkurrenzlos geblieben sei, beeinträchtigte ihre Position nicht rechtlich, sondern nur faktisch. Auf einen Erfolg ihres Wahlvorschlags habe sie ohnehin keinen Anspruch gehabt. Die Ausübung der Abweichungskompetenz sei – unabhängig davon, ob man die Exklusivität eines Vorschlagsrechts als Minderheitenrecht einordnen könne – auch hinsichtlich rein geschäftsordnungsrechtlich konstituierter Minderheitenrechte grundsätzlich zulässig. Der beanstandete Beschluss sei nicht willkürlich erfolgt, sondern habe sich auf einen sachlichen Grund gestützt. Es sei darum gegangen sicherzustellen, dass der Landtag eine breite Auswahl unter Wahlvorschlägen für eines der zentralen Gremien der Rundfunkkontrolle habe. Der Antragsgegner zu 3. sei befugt gewesen, seine Abweichungskompetenz aus § 114 Abs. 1 GOLT zu nutzen, um in diesem Einzelfall die Statusrechte der Fraktionen ad hoc anders (und aus seiner Sicht sachgerechter) zuzuordnen und dabei den Gedanken der formalen

Gleichheit aller Fraktionen dem Proportionalitätsprinzip vorzuziehen. Durch die Einräumung eines Vorschlagsrechts an alle Fraktionen sei eine stärkere Einbeziehung auch kleinerer politischer Strömungen ermöglicht worden. Der angegriffene Abweichungsbeschluss habe sich an dem verfassungsmäßigen Ziel einer funktionsgerechten Selbstorganisation des Parlaments sowie der vom Bundesverfassungsgericht geforderten Vielfaltsicherung orientiert. Hinzu komme, dass § 16 Abs. 1 Nr. 2 MDR-StV bei Erlass der Geschäftsordnung noch nicht habe berücksichtigt werden können. Dadurch hätten zu der Frage, ob der Katalog der Ausnahmen in § 15 Abs. 2 Satz 3 GOLT entsprechend erweitert werden solle, seinerzeit keine Erwägungen angestellt werden können. Der Antragstellerin zu 1. sei es unbenommen geblieben, einen Wahlvorschlag einzureichen, für diesen um die erforderliche Mehrheit zu werben und eine Entscheidung des Parlaments über diesen Vorschlag zu verlangen. Da für außerparlamentarische Gremien der Spiegelbildlichkeitsgrundsatz nicht gelte, gewährleiste Art. 39 Abs. 3 SächsVerf der Antragstellerin zu 1. nur die Teilhabe und Mitwirkung am parlamentarischen Willensbildungsprozess, nicht aber den Erfolg ihres Wahlvorschlags. Im Übrigen sei auch insoweit die nur eingeschränkte verfassungsgerichtliche Kontrolldichte bei der Überprüfung der Anwendung der Geschäftsordnung durch den Antragsgegner zu 3. zu beachten.

c) Der Antrag zu 4) sei unzulässig, soweit der Antragstellerin zu 1. die Antragsbefugnis fehle. Während eine Verletzung ihres Rechts aus Art. 39 Abs. 3 SächsVerf auf faire, loyale und gleichmäßige Anwendung von § 15 Abs. 2 Satz 3 GOLT nicht schon a priori unmöglich erscheine, sei eine Verletzung des Spiegelbildlichkeitsgebots, der Rundfunkfreiheit und des Gebots der Vielfaltsicherung bei der Besetzung der Aufsichtsgremien des öffentlichen Rundfunks von vornherein und eindeutig ausgeschlossen. Die Antragstellerin zu 1. könne durch die Bestellung der Vertreter des Landtages im MDR-Rundfunkrat im Wege einer ungebundenen Mehrheitswahl evident nicht in ihrem Anspruch auf spiegelbildliche Besetzung parlamentarischer Gremien (Art. 39 Abs. 3 SächsVerf) verletzt worden sein, denn der MDR-Rundfunkrat sei kein parlamentarisches Gremium. Soweit sich die Antragstellerin zu 1. darüber hinaus auf das „Rundfunkverfassungsrecht“ berufe und dies als Berufung auf die Rundfunkfreiheit zu verstehen sei, sei diese als Grundrecht im Organstreitverfahren nicht rügefähig. Der Status formaler Chancengleichheit komme als Maßstab überall (aber eben auch nur) dort zur Geltung, wo den Fraktionen durch Verfassung, Gesetz oder Geschäftsordnung eigene Rechte eingeräumt würden. Dies sei bei der Wahl der Vertreter des Landtages im MDR-Rundfunkrat jedoch nicht der Fall. Auf das Gebot der Vielfaltsicherung könne sich die Antragstellerin zu 1. nicht berufen, denn dieses bestehe im öffentlichen Interesse sowie im Interesse des öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalters, begründe aber keine eigenen subjektiven Rechte der Entsende- und Vorschlagsberechtigten. Die Vielfalt der Zusammensetzung der Aufsichtsgremien des öffentlich-rechtlichen Rundfunks bestehe nicht zumindest auch im Interesse der Antragstellerin zu 1., sodass sie selbst im Falle eines Verstoßes gegen das Gebot der Vielfaltsicherung nicht in ihren eigenen Rechten verletzt wäre.

Soweit der Antrag zu 4) zulässig sei, sei er unbegründet, denn die – unter Abweichung von § 15 Abs. 2 Satz 3 GOLT als ungebundene Mehrheitswahl durchgeführte – Wahl der Vertreter des Landtages im MDR-Rundfunkrat verletze das Recht der Antragstellerin zu 1. auf faire, loyale und gleichmäßige Anwendung der Geschäftsordnung nicht. Die Antragstellerin zu 1.

könne sich auf diese Vorschrift, wonach bei Wahlen, die vom Landtag vorzunehmen sind, die Vorschlagsrechte auf die Fraktionen grundsätzlich gemäß dem Höchstzahlverfahren nach d'Hondt verteilt würden, im vorliegenden Streitfall nicht berufen. Sie sei nicht anzuwenden, weil der Antragsgegner zu 3. wirksam beschlossen habe, gemäß § 114 Abs. 1 GOLT von ihr abzuweichen. Auch liege keine Verletzung des Grundsatzes der Organtreue vor. Schließlich sei auch das Gebot der Vielfaltsicherung (Art. 20 Abs. 1 Satz 2 SächsVerf) – selbst wenn man diesem bei der Besetzung der Aufsichtsgremien des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durch eine Verknüpfung mit Art. 39 Abs. 3 SächsVerf drittschützende Wirkung zugunsten der Fraktionen im Sächsischen Landtag zuspräche – nicht verletzt. Die verfassungsgerichtliche Überprüfung beschränke sich darauf, ob die Ausgestaltung am Maßstab der Vielfaltsicherung orientiert sei und hierauf bezogen bei realitätsgerechter Betrachtung zu einem vertretbaren Ergebnis führe, was hier zu bejahen sei. Im Übrigen komme es darauf angesichts des weiten Gestaltungsspielraums des Antragsgegners zu 3. nicht an.

#### **IV.**

Der Verfassungsgerichtshof hat den Antrag der Antragsteller auf Erlass einer einstweiligen Anordnung mit dem Inhalt, den streitigen Zustand vorläufig dahingehend zu regeln, dass die beantragten Feststellungen zu 1) bis 4) bis zu einer Entscheidung im Hauptsacheverfahren vorläufig ausgesprochen werden, mit Beschluss vom 10. Februar 2022 – Vf. 133-I-21 (e.A.) – abgelehnt.

Der Verfassungsgerichtshof hat der Sächsischen Staatsregierung gemäß § 19 Abs. 2 SächsVerfGHG von der Einleitung des Verfahrens Kenntnis gegeben.

#### **B.**

Die Anträge zu 1), zu 2) und zu 4) sind unzulässig. Der Antrag zu 3) ist zulässig, aber offensichtlich unbegründet.

#### **I.**

Von den im Einzelnen gestellten Anträgen ist der Antrag zu 3) zulässig, während die übrigen Anträge unzulässig sind, weil insoweit die nach § 18 Abs. 1 SächsVerfGHG erforderliche Antragsbefugnis nicht ersichtlich ist.

1. Gemäß § 18 Abs. 1 SächsVerfGHG ist ein im Organstreitverfahren gestellter Antrag nur zulässig, wenn der Antragsteller geltend macht, durch eine Handlung oder Unterlassung des Antragsgegners in seinen ihm durch die Verfassung des Freistaates Sachsen übertragenen Rechten oder Pflichten verletzt oder unmittelbar gefährdet zu sein. Nach § 18 Abs. 2 SächsVerfGHG ist im Antrag zudem die Bestimmung der Verfassung des Freistaates Sachsen zu bezeichnen, gegen die durch die beanstandete Maßnahme oder Unterlas-

sung des Antragsgegners verstoßen wird. Für die Zulässigkeit eines Organstreitverfahrens erforderlich, aber auch ausreichend ist es, dass die von dem Antragsteller behauptete Verletzung oder unmittelbare Gefährdung seiner verfassungsmäßigen Rechte unter Beachtung der verfassungsgerichtlichen Maßstäbe nach dem vorgetragenen Sachverhalt möglich erscheint (vgl. BVerfG, Beschluss vom 20. Juni 2023, BVerfGE 166, 290 [298 f. Rn. 34]; st. Rspr.). Lassen sich aus der geltend gemachten Vorschrift keine eigenen Rechte oder Zuständigkeiten herleiten, die durch die Maßnahme oder das Unterlassen verletzt sein könnten, fehlt es an der Antragsbefugnis (vgl. BVerfG, Urteil vom 22. September 2015, BVerfGE 140, 115 m.w.N.). Die Möglichkeit einer Verletzung oder unmittelbaren Gefährdung eigener verfassungsmäßiger Rechte muss sich dabei nachvollziehbar aus dem Vorbringen des Antragstellers ergeben (SächsVerfGH, Beschluss vom 21. Oktober 2022 – Vf. 92-I-21; Beschluss vom 2. November 2006 – Vf. 72-I-06; st. Rspr.). Als allgemeine Verfahrensvorschrift gilt § 23 Abs. 1 BVerfGG gemäß § 10 Abs. 1 SächsVerfGHG auch für das Organstreitverfahren. Die Norm verlangt eine über die bloße Bezeichnung der Zulässigkeitsvoraussetzungen des § 18 Abs. 1 und 2 SächsVerfGHG hinausgehende nähere Substantiierung der Begründung (vgl. BVerfG, Urteil vom 2. März 2021, BVerfGE 157, 1 [20 Rn. 61] m.w.N.). Die Begründung darf sich nicht lediglich in der formelhaften und summarischen Behauptung einer Rechtsverletzung erschöpfen (vgl. Umbach in: ders./Clemens/Dollinger, BVerfGG, 2. Aufl., §§ 63, 64 Rn. 167).

2. Diesen Anforderungen genügt der Antrag zu 3). Zunächst lässt er die Möglichkeit einer Verletzung der Antragstellerin zu 1. in ihrem Recht auf Gleichbehandlung gemäß Art. 39 Abs. 3 SächsVerf aufgrund der Abweichung von der Geschäftsordnung erkennen. Im Übrigen erfüllt er auch die weiteren Zulässigkeitsvoraussetzungen.
  - a) Das Recht auf Chancengleichheit einer 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; Urteil 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 Landtages (Art. 46 Abs. 1 und 2 SächsVerf) bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben gleiche Rechte und Pflichten haben (SächsVerfGH, Urteil vom 27. Oktober 2016 – Vf. 134-I-15; sog. Grundsatz der Gleichbehandlung der Fraktionen). 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 (SächsVerfGH, Urteil vom 27. Oktober 2016 – Vf. 134-I-15; st. Rspr.).

Der Status formaler Chancengleichheit kommt als Maßstab überall zur Geltung, wo den Fraktionen mit Blick auf ihre parlamentarischen Aufgaben durch Verfassung, Gesetz oder Geschäftsordnung eigene Rechte eingeräumt werden. Die Fraktionen sind von Verfassung wegen befugt, diese Rechte in formal gleicher Weise auszuüben. Deren Durchset-

zung darf nicht davon abhängen, ob sie sich in der Mehr- oder Minderheit befinden (SächsVerfGH, Urteil vom 21. März 2013 – Vf. 95-I-12; Urteil vom 26. Januar 1996 – Vf. 15-I-95; Urteil vom 17. Februar 1995 – Vf. 4-I-93; st. Rspr.). 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 (SächsVerfGH, Urteil vom 17. Februar 1995 – Vf. 4-I-93).

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 auch die Mitwirkungsbefugnis 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 (SächsVerfGH, Urteil vom 21. September 1996 – Vf. 15-I-96).

Innerhalb der durch das Recht auf Chancengleichheit gezogenen Grenzen kommt dem Sächsischen Landtag bei der Ausgestaltung der von ihm nach Art. 46 Abs. 1 SächsVerf zu erlassenden Geschäftsordnung ein weiter Gestaltungsspielraum zu (SächsVerfGH, Urteil vom 5. November 2010 – Vf. 28-I-10). Sein Recht, seine Angelegenheiten selbst zu regeln, erstreckt sich dabei insbesondere auf den Geschäftsgang und dabei auch auf die Zusammensetzung von Gremien (vgl. VerfGH BW, Urteil vom 5. Februar 2024 – 1 GR 21/22 – juris Rn. 86). Demgemäß ist nicht nur der Erlass, sondern auch die Auslegung und Anwendung der Geschäftsordnung grundsätzlich Sache des Sächsischen Landtages selbst und der von ihm damit beauftragten Organe (vgl. BVerfG, Urteil vom 22. März 2022, BVerfGE 160, 368 [389 Rn. 60]).

Korrespondierend hierzu unterliegt verfassungsgerichtlicher Kontrolle nur, ob das Prinzip gleichberechtigter Teilhabe aller an den Aufgaben des Landtages gewahrt ist (SächsVerfGH, Urteil vom 5. November 2010 – Vf. 28-I-10; vgl. BVerfG, Urteil vom 13. Juni 1989, BVerfGE 80, 188 [220]). Hinsichtlich der Auslegung und Anwendung der Geschäftsordnung findet lediglich eine am Grundsatz der fairen und loyalen Anwendung (vgl. BVerfG, Beschluss vom 4. Mai 2020, BVerfGE 154, 1 [11 Rn. 28]; Beschluss vom 17. September 1997, BVerfGE 96, 264 [285]; Urteil vom 16. Juli 1991, BVerfGE 84, 304 [332]; Urteil vom 13. Juni 1989, BVerfGE 80, 188 [219]; Urteil vom 6. März 1952, BVerfGE 1, 144 [149]) und den anerkannten Auslegungsmethoden orientierte Kontrolle daraufhin statt, ob diese evident sachwidrig sind (vgl. BVerfG, Urteil vom 22. März 2022, BVerfGE 160, 368 [389 Rn. 61] zu Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG m.w.N.).

- b) Gemessen hieran ist die Möglichkeit einer Verletzung von Art. 39 Abs. 3 SächsVerf im Hinblick auf den Antrag zu 3) hinreichend erkennbar. Die Entscheidung des Landtages über die Abweichung von der Geschäftsordnung gemäß § 114 Abs. 1 GOLT wirkte sich

auf die Position der Antragstellerin zu 1. jedenfalls insoweit aus, als für die Wahl nach § 16 Abs. 1 Nr. 2 MDR-StV von der Abbildung des Stärkeverhältnisses der Fraktionen nach dem Höchstzahlverfahren nach d'Hondt abgesehen wurde. Dass das Abrücken von dem in § 15 Abs. 2 GOLT im Grundsatz enthaltenen Prinzip der Spiegelbildlichkeit das Recht der Antragstellerin zu 1. auf gleichberechtigte Teilhabe verletzt oder zumindest gefährdet haben könnte, erscheint möglich.

- c) Der Antrag zu 3) erfüllt auch die sonstigen Zulässigkeitsvoraussetzungen.

Der fristgemäß gestellte (§ 18 Abs. 3 SächsVerfGHG) Antrag richtet sich gegen den Sächsischen Landtag als richtigen Antragsgegner. Die Antragstellerin zu 1. und der Antragsgegner zu 3. sind beide beteiligtenfähig (§ 17 SächsVerfGHG).

Bei dem angegriffenen Beschluss des Landtages vom 19. November 2021 über die Abweichung handelt es sich um einen zulässigen Antragsgegenstand. Der Abweichungsbeschluss ist eine konkrete rechtserhebliche Maßnahme, die nicht – wie die Antragsgegner vortragen – nur vorbereitender Natur ist. Vielmehr stellt er, sofern eine Regelung in der Geschäftsordnung des Landtages nicht zur Anwendung kommen soll, einen notwendigen Zwischenschritt dar, der bereits verfassungsmäßige Rechte der davon Betroffenen tangieren kann.

Das – auch im Organstreitverfahren grundsätzlich – erforderliche Rechtsschutzbedürfnis (SächsVerfGH, Urteil vom 11. April 2018 – Vf. 82-I-17 m.w.N.) liegt insoweit ebenfalls vor. Es entfällt regelmäßig nicht allein dadurch, dass die beanstandete Rechtsverletzung in der Vergangenheit stattgefunden hat und bereits abgeschlossen ist (vgl. BayVerfGH, Entscheidung vom 18. Juli 2024 – Vf. 36-IVa-22 – juris Rn. 41). Im Hinblick auf die vorliegende Konstellation liegt zudem die Möglichkeit nahe, dass es bei einer erneuten Wahl nach § 16 Abs. 1 Nr. 2 MDR-StV zu einer vergleichbaren Verfassungsstreitigkeit kommt. Es besteht daher ein objektives öffentliches Interesse an einer Klärung der mit dem Antrag aufgeworfenen verfassungsrechtlichen Fragen.

3. Im Hinblick auf die Anträge zu 1), zu 2) und zu 4) scheidet die Möglichkeit einer Verletzung des Rechts der Antragsteller auf Chancengleichheit gemäß Art. 39 Abs. 3 SächsVerf hingegen von vornherein aus. Das Antragsvorbringen legt weder schlüssig dar, dass die Antragsteller durch die Ablehnung einer öffentlichen Anhörung durch die Ausschussmehrheit in ihrem Anhörungsrecht aus § 38 Abs. 2 Satz 1 GOLT verletzt sein könnten, noch, dass der Antragsgegner zu 2. dadurch, dass er den Antrag Drs. 7/7959 nicht in den Geschäftsausschuss überwies, die Antragstellerin zu 1. möglicherweise in ihren verfassungsmäßigen Rechten verletzte. Auch die Möglichkeit, dass sie auf der Grundlage der zuvor beschlossenen ungebundenen Mehrheitswahl durch die Wahl der Vertreter für den MDR-Rundfunkrat in eigenen Rechten verletzt sein könnte, besteht nicht.
- a) Das Vorbringen zum Antrag zu 1) lässt die Möglichkeit der Verletzung eigener Rechte der Antragsteller durch die Ablehnung der öffentlichen Anhörung nach § 38 Abs. 2 Satz 1 GOLT nicht erkennen.

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. Dabei ist die Rechtsposition einer Fraktion aus § 38 Abs. 2 Satz 1 GOLT 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 den vorstehenden Darlegungen 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 (SächsVerfGH, Urteil vom 27. Oktober 2016 – Vf. 134-I-15 m.w.N.).

bb) Ausgehend hiervon ist ein Verstoß gegen das in § 38 Abs. 2 Satz 1 GOLT geschäftsmäßig verankerte subjektive Recht auf Verlangen einer Anhörung zwar grundsätzlich geeignet, das aus Art. 39 Abs. 3 SächsVerf folgende verfassungsrechtliche Recht auf gleichberechtigte Teilhabe einer Fraktion zu verletzen (SächsVerfGH, Urteil vom 27. Oktober 2016 – Vf. 134-I-15). Dass sich sowohl die Antragstellerin zu 1. als Landtagsfraktion als auch die Antragsteller zu 2. als sogenannte „Fraktion im Ausschuss“ auf das geltend gemachte Recht berufen, ist auch zulässig (vgl. hierzu ausführlich SächsVerfGH, Urteil vom 27. Oktober 2016 – Vf. 134-I-15).

Allerdings legt das Antragsvorbringen die Möglichkeit eines Verstoßes gegen § 38 Abs. 2 Satz 1 GOLT nicht substantiiert dar. Unstreitig fehlt es vorliegend an einer Überweisung des streitgegenständlichen Antrags durch den Präsidenten des Landtages in den Geschäftsordnungsausschuss. Weshalb § 38 Abs. 2 Satz 1 GOLT trotz des Fehlens dieser Tatbestandsvoraussetzung – von Verfassungen wegen – anwendbar sein soll, ist dem Antragsvorbringen nicht hinreichend zu entnehmen. Insbesondere genügt der Vortrag der Antragstellerin zu 1., der Antrag sei „inkorrekt in den Ausschuss“ gelangt und hätte deshalb trotz des Fehlens einer formellen Überweisung „jedenfalls wie eine überwiesene Vorlage“ behandelt werden müssen, den Substantiierungsanforderungen nicht. Weshalb der streitgegenständliche Antrag nur nach einer Überweisung gemäß § 52 Abs. 1 Satz 1 GOLT einer Behandlung im Geschäftsordnungsausschuss zugänglich sein soll, ist in Ansehung der Regelung in § 114 Abs. 2 GOLT bereits – auch unter Berücksichtigung der Ausführungen der Antragsteller zum Selbstbefassungsrecht – nicht aus sich heraus verständlich und der Antragschrift auch nicht in nachvollziehbarer Weise zu entnehmen. Auch lässt das Antragsvorbringen offen, inwieweit diese Sichtweise von Verfassungen wegen geboten sein soll.

Unstreitig handelt es sich bei dem Antrag Drs. 7/7959 um einen Antrag auf Abweichung von der Geschäftsordnung. Einzelne Abweichungen von der Geschäftsordnung kann der Landtag mit der Mehrheit von zwei Dritteln seiner anwesenden Mitglieder beschließen (§ 114 Abs. 1 GOLT). Nach § 114 Abs. 2 GOLT geht auf Verlangen einer Fraktion oder

von zehn Prozent der Mitglieder des Landtages der Beschlussfassung eine Prüfung durch den für die Geschäftsordnung zuständigen Ausschuss voraus.

Damit regelt § 114 Abs. 2 GOLT, wie ein Abweichungsantrag – falls eine Prüfung vorgenommen werden soll – in den Geschäftsausschuss gelangt. Unabhängig von der Frage, ob es sich bei dem hier streitgegenständlichen Antrag um einen solchen nach § 16 Abs. 1 Nr. 2 GOLT oder um einen Geschäftsordnungsantrag nach § 89 Abs. 1 GOLT handelt, findet sich in der Geschäftsordnung damit jedenfalls eine spezielle Regelung zu Abweichungsfragen. Diese Regelung sieht eine Überweisung des Abweichungsantrags durch den Präsidenten des Landtages in den Geschäftsausschuss nicht vor. Vielmehr genügt das Verlangen einer Fraktion gegenüber dem Ausschuss, um eine Prüfung zu initiieren. Ob eine Überweisung in einen anderen Ausschuss möglich wäre bzw. von Verfassungen wegen verlangt werden könnte, kann dahinstehen, denn die Antragstellerin zu 1. beehrt vorliegend lediglich die Behandlung im Geschäftsausschuss.

Mit § 114 Abs. 2 GOLT setzt sich das Antragsvorbringen indes nicht ausreichend auseinander, wenn es zentral darauf abstellt, dass der Antrag Drs. 7/7959 zwingend als selbständiger Antrag hätte gestellt und behandelt (§ 52 Abs. 1 GOLT) werden müssen. Denn die Qualifizierung des streitgegenständlichen Antrags als Vorlage i.S.d. § 16 Abs. 1 Nr. 2 GOLT sagt angesichts der gesondert geregelten Behandlung der Abweichung in § 114 Abs. 2 GOLT über die Notwendigkeit eines Vorgehens nach § 52 Abs. 1 Satz 1 GOLT nichts aus. Ohne sich mit dem Regelungsgehalt der Vorschrift des § 114 GOLT sowie der Systematik der in die Betrachtung einzubeziehenden Vorschriften der Geschäftsordnung zu befassen, unterstellt das Antragsvorbringen lediglich, der streitgegenständliche Antrag hätte – anders als in § 114 Abs. 2 GOLT vorgesehen – in den Geschäftsausschuss überwiesen bzw. durch den Ausschuss als überwiesener Antrag behandelt werden müssen. Die Möglichkeit einer evident sachwidrigen Anwendung oder Auslegung der Geschäftsordnung durch die Ausschussmehrheit – auf deren Überprüfung der Verfassungsgerichtshof ausweislich des oben dargestellten Prüfungsmaßstabs beschränkt ist – und damit eine mögliche Verletzung des Art. 39 Abs. 3 SächsVerf ist daher im Ergebnis nicht dargetan.

- b) Auch im Hinblick auf den Antrag zu 2) ist die Antragsbefugnis zu verneinen, weil nicht aufgezeigt wird, dass das beanstandete Unterlassen des Antragsgegners zu 2. gegen den Grundsatz der fairen und loyalen Anwendung der Geschäftsordnung des Landtages verstoßen haben soll oder sonst das Recht der Antragstellerin zu 1. auf Gleichbehandlung als Fraktion aus Art. 39 Abs. 3 SächsVerf verletzt haben könnte.

Die Antragstellerin zu 1. führt zwar an, der Präsident des Landtages habe die Geschäftsordnung hinsichtlich eines minderheitenschützenden Rechts aus § 114 Abs. 2 GOLT zu ihren Lasten in unfairer, illoyaler und ungleichmäßiger Weise angewandt, indem er sich geweigert habe, den Antrag Drs. 7/7959 formell in den Geschäftsausschuss zur Prüfung zu überweisen. Insoweit setzt sie sich aber wiederum weder substantiiert mit der Vorschrift des § 114 Abs. 2 GOLT und der Frage einer geschäftsordnungs- oder verfas-

sungsmäßig bestehenden Pflicht des Präsidenten zur Überweisung in den Geschäftsordnungsausschuss auseinander, noch legt sie nachvollziehbar dar, aus welcher Bestimmung sich der geltend gemachte Anspruch auf Rücküberweisung in den Geschäftsordnungsausschuss ergeben soll.

Soweit die Antragstellerin zu 1. vorträgt, eine Ungleichbehandlung liege darin, dass der Präsident des Landtages einerseits das schriftliche Verlangen der Antragstellerin zu 1. auf Überweisung in den Geschäftsordnungsausschuss ablehnte, andererseits in der Parlamentssitzung am 19. November 2021 ausführte, die Prüfung nach § 114 Abs. 2 GOLT habe aufgrund der „informellen“ Einbringung durch die Regierungsfractionen in den Geschäftsordnungsausschuss bereits stattgefunden, legt sie damit eine unfaire, illoyale und ungleichmäßige Anwendung des § 114 Abs. 2 GOLT nicht schlüssig dar. Denn anders als die Antragstellerin zu 1. verlangten die Regierungsfractionen in ihrem Schreiben vom 15. Oktober 2021 gerade keine Überweisung des Antrags durch den Präsidenten in den Geschäftsordnungsausschuss. Vielmehr richteten sie ihr Verlangen an den Ausschussvorsitzenden, mithin direkt an den nach § 114 Abs. 2 GOLT zuständigen Geschäftsordnungsausschuss. Darauf, dass die begehrte Überweisung durch ihn nicht in Betracht komme, sondern die Prüfung nach § 114 Abs. 2 GOLT vielmehr unmittelbar durch das entsprechende Verlangen einer Fraktion an den Geschäftsordnungsausschuss veranlasst werde, hatte der Präsident die Antragstellerin zu 1. im Schreiben vom 15. November 2021 – wie diese selbst vorträgt – auch hingewiesen.

Im Ergebnis ist eine mögliche Verletzung des Art. 39 Abs. 3 SächsVerf auf Grundlage des Antragsvorbringens zum Antrag zu 2) weder mit Blick auf den insoweit zu beachtenden Grundsatz der fairen und loyalen Anwendung der Geschäftsordnung noch sonst erkennbar.

- c) Aus dem Antragsvorbringen zum Antrag zu 4) ergibt sich nicht, dass der Antragsgegner zu 3. durch die am 19. November 2021 durchgeführte Wahl von drei Vertretern des Landtages für die 6. Amtsperiode des MDR-Rundfunkrates – mithin durch die Nichtwahl des Fraktionsmitglieds der Antragstellerin zu 1. – möglicherweise deren Recht auf chancengleiche Teilhabe aus Art. 39 Abs. 3 SächsVerf verletzt haben könnte.
- aa) Mit dem Vortrag, der Landtag sei in der Auswahl der Vertreter nicht frei und könne einen von ihr vorgeschlagenen Kandidaten allenfalls dann ablehnen, wenn die Gründe dafür in einer – gemessen an den einschlägigen sachlichen Kriterien – mangelnden Eignung lägen, macht die Antragstellerin zu 1. im Ergebnis – neben dem begrenzten Vorschlagsrecht nach § 15 Abs. 2 Satz 3 GOLT – ein Recht auf ein Wahlergebnis zu ihren Gunsten geltend. Diesbezüglich setzt sie sich aber nicht ausreichend mit dem verfassungsrechtlichen Grundsatz der Wahlfreiheit und der hierzu vorhandenen verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung auseinander (vgl. BVerfG, Beschluss vom 20. September 2016, BVerfGE 143, 22 [33 Rn. 28]; Urteil vom 22. September 2015, BVerfGE 140, 115 [150 f. Rn. 92]; Urteil vom 28. Februar 2012, BVerfGE 130, 318 [348]; Urteil vom 21. Juli 2000, BVerfGE 102, 224 [235 f.]; Urteil vom 13. Juni 1989, BVerfGE 80, 188 [219]; bestätigt durch BVerfG,

Beschluss vom 25. Mai 2022, BVerfGE 162, 188 [203 Rn. 42]; Beschluss vom 22. März 2022, BVerfGE 160, 411 [421 Rn. 32]; vgl. auch BbgVerfG, Urteil vom 6. September 2023 – 78/21 – juris Rn. 125).

Gemäß § 16 Abs. 1 Nr. 2 MDR-StV werden die Vertreter der Landtage mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der anwesenden Mitglieder des jeweiligen Landtages gewählt. Die Vorschrift sieht demnach ausdrücklich eine Wahl und nicht – wie § 19 MDR-StV a.F. – ein von einer Wahl losgelöstes Besetzungsrecht der Fraktionen vor. Mangels verfassungsrechtlicher Vorgaben für diese Wahl stellt sich die Ausgestaltung des Wahlverfahrens als eine innere Angelegenheit des Landtages dar, die dieser im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung autonom regeln kann (vgl. zu Art. 40 GG: BVerfG, Beschluss vom 22. März 2022,

BVerfGE 160, 411 [420 Rn. 30]; Urteil vom 28. Februar 2012, BVerfGE 130, 318 [348]; Urteil vom 21. Juli 2000, BVerfGE 102, 224 [235 f.]; Urteil vom 13. Juni 1989, BVerfGE 80, 188 [219]).

Die freie Wahl entspricht grundsätzlich dem freien Mandat der Abgeordneten nach Art. 39 Abs. 3 Satz 2 SächsVerf und dem Demokratieprinzip nach Art. 1 Satz 2 SächsVerf. Nach Art. 39 Abs. 3 Satz 2 SächsVerf üben die Abgeordneten des Landtages ihr Mandat unabhängig aus, sind an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen. Zu den Statusrechten des Abgeordneten gehört auch das Stimmrecht und insbesondere das Recht, sich an Wahlen zu beteiligen (vgl. BVerfG, Urteil vom 22. September 2015, BVerfGE 140, 115 [150 f. Rn. 92]). Das freie Mandat der Abgeordneten manifestiert sich daher auch durch ihre freie Beteiligung an Wahlen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 22. März 2022, BVerfGE 160, 411 [421 Rn. 32]).

Wahlen zeichnen sich gerade durch ihre Freiheit aus, wenngleich die Wählbarkeit von der Erfüllung bestimmter Voraussetzungen abhängen kann. Der mit einer Wahl einhergehende legitimatorische Mehrwert könnte nicht erreicht werden, wenn es eine Pflicht zur Wahl eines bestimmten Kandidaten oder einer bestimmten Kandidatin gäbe (vgl. BVerfG, Beschluss vom 20. September 2016, BVerfGE 143, 22 [33 Rn. 28] für die Wahl im Richterwahlausschuss gemäß Art. 95 Abs. 2 GG). Der Wahlakt unterliegt grundsätzlich keiner über Verfahrensfehler hinausgehenden gerichtlichen Kontrolle (vgl. BVerfG, Beschluss vom 22. März 2022, BVerfGE 160, 411 [421 Rn. 31] für die Wahl der Stellvertreter des Bundestagspräsidenten gemäß Art. 40 GG; VerfGH BW, Urteil vom 5. Februar 2024 – 1 GR 21/22 – juris Rn. 90 ff. für die Wahl der parlamentarischen Mitglieder des Kuratoriums der Landeszentrale für politische Bildung).

Ausgehend hiervon ist eine substantiierte Begründung der von der Antragstellerin zu 1. vertretenen Ansicht, die Mehrheit sei in der Auswahl der Vertreter nicht frei, nicht zu erkennen. Insoweit erschöpft sich das Antragsvorbringen darin zu behaupten, Art. 39 Abs. 3 Satz 2 SächsVerf dürfe nicht dahingehend verstanden werden, dass die innere Einstellung und Überzeugung den einzigen Maßstab für das Handeln der Abgeordneten bildeten. Eine Auseinandersetzung mit der durch das freie Mandat gewährleisteten Wahlfreiheit ist hin-

gegen nicht ersichtlich. Soweit sich die Antragstellerin zu 1. zur Untermauerung ihrer Auffassung einzig auf das Urteil des Verfassungsgerichtshofs vom 26. Januar 1996 – Vf. 15-I-95 – beruft, ist der Antragschrift eine inhaltliche Befassung mit den tragenden Erwägungen der Entscheidung und deren Übertragbarkeit auf die vorliegende Konstellation nicht zu entnehmen.

- bb) Aus dem Umstand, dass der von der Antragstellerin zu 1. vorgeschlagene Abgeordnete durch die Nichtanwendung von § 15 Abs. 2 Satz 3 GOLT im Ergebnis in erhöhtem Maße einer Konkurrenz gegenüberstand und letztlich die erforderliche Zweidrittelmehrheit nicht erreichte, ergibt sich keine Möglichkeit einer Verletzung organschaftlicher Rechte. Das Teilhaberecht der Antragstellerin zu 1. aus Art. 39 Abs. 3 SächsVerf wird durch die in § 16 Abs. 1 Nr. 2 MDR-StV vorgesehene Wahl und das freie Mandat der Abgeordneten aus Art. 39 Abs. 3 Satz 2 SächsVerf begrenzt. Es geht deshalb über ein Vorschlagsrecht für die Wahl im Rahmen des § 16 Abs. 1 Nr. 2 MDR-StV sowie die Durchführung einer ordnungsgemäßen Wahl nicht hinaus.
- cc) Anhaltspunkte für einen nicht ordnungsgemäßen Ablauf der Wahl macht die Antragstellerin zu 1. nicht geltend.
4. Die Möglichkeit einer Verletzung von Art. 40 SächsVerf ist nicht in einer den Anforderungen des § 18 Abs. 1 SächsVerfGHG genügenden Weise dargelegt.
5. Soweit das Antragsvorbringen dahingehend zu verstehen ist, dass sich die Antragstellerin zu 1. auf die am grundrechtlich fundierten Gebot der Vielfaltsicherung auszurichtende Zusammensetzung der Aufsichtsgremien der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten beruft und in der Nichtwahl des von ihr – als der größten Oppositionsfraktion im 7. Sächsischen Landtag – vorgeschlagenen Abgeordneten einen Verstoß gegen dieses Gebot erblickt, ist die Möglichkeit einer Verletzung ihrer verfassungsmäßigen Rechte von vornherein ausgeschlossen. Weder ist die Antragstellerin zu 1. Trägerin des Grundrechts der Rundfunkfreiheit aus Art. 20 Abs. 1 Satz 2 SächsVerf (vgl. hierzu BVerfG, Beschluss vom 25. August 1998 – 1 BvR 2487/94 – juris Rn. 8 m.w.N.) noch räumt dieses Grundrecht einer gesellschaftlichen Gruppe ein subjektives Recht auf Vertretung in den Aufsichtsgremien des Rundfunks ein. Die Kontrolle des Rundfunks durch die sogenannten gesellschaftlich relevanten Gruppen, für die sich der Gesetzgeber entschieden hat, dient der Wahrung des Allgemeininteresses an einem freien Rundfunkwesen. Nicht dagegen soll sie es den Gruppen erlauben, ihre spezifischen Interessen im Rundfunk geltend zu machen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 25. August 1998 – 1 BvR 2487/94 – juris Rn. 8; Urteil vom 5. Februar 1991, BVerfGE 83, 238 [332 ff.]). Deswegen hat auch das Bundesverfassungsgericht einen Anspruch gesellschaftlicher Gruppen (Beschluss vom 7. November 1995 – 1 BvR 209/93 – juris; Beschluss vom 13. Februar 1992 – 1 BvR 1626/89 – juris; Beschluss vom 30. November 1989 – 1 BvR 756/88 und 1 BvR 902/88 – juris; Beschluss vom 31. Juli 1989 – 1 BvR 327/86 – juris) oder politischer Parteien (Beschluss vom 9. Februar 1982, BVerfGE 60, 53) auf Vertretung in den Aufsichtsgremien des Rundfunks stets abgelehnt.

6. Mit Blick auf den von den Antragstellern angeführten Grundsatz der Organtreue erscheint schließlich im Rahmen der hier streitgegenständlichen Sachverhalte die Möglichkeit der Verletzung eigenständiger Rechtspositionen ausgeschlossen. Die Beziehung zwischen dem Landtag und den Fraktionen ist in der Geschäftsordnung unter Beachtung der verfassungsrechtlichen Vorgaben im Einzelnen ausgeformt. Der Umgang miteinander richtet sich nach deren Vorschriften in Ansehung des Grundsatzes der fairen und loyalen Anwendung der Geschäftsordnung (vgl. BVerfG, Beschluss vom 22. März 2022, BVerfGE 160, 411 [425 Rn. 45]; Urteil vom 22. März 2022, BVerfGE 160, 368 [389 Rn. 61]; Beschluss vom 4. Mai 2020, BVerfGE 154, 1 [13]; Beschluss vom 17. September 1997, BVerfGE 96, 264 [285]). Ob nach dem Grundsatz der Organtreue in Verbindung mit dem Recht auf Chancengleichheit eine Pflicht bestehen könnte, verfahrensmäßige Vorkehrungen zu treffen, die auf eine effektive Wahrnehmung des den Fraktionen eingeräumten Vorschlagsrechts zielen, wird in der Verfassungsgerichtsbarkeit unterschiedlich beurteilt (verneinend hinsichtlich der Wahl des Bundestagspräsidenten und seiner Stellvertreter und Stellvertreterinnen unter Berufung auf Art. 40 Abs. 1 Satz 1 GG: BVerfG, Beschluss vom 22. März 2022, BVerfGE 160, 411 [419 ff.]; bejahend hinsichtlich der Besetzung der Parlamentarischen Kontrollkommission: SächsVerfGH, Urteil vom 26. Januar 1996 – Vf. 15-I-95; so im Ergebnis ThürVerfGH, Beschluss vom 14. Oktober 2020 – 106/20 – juris Rn. 39 ff. sowie BbgVerfG, Urteil vom 6. September 2023 – 78/21 – juris Rn. 135). Sofern verfahrensmäßige Vorkehrungen – wie etwa die Anhörung der vorgeschlagenen Kandidaten – insoweit nicht als mit dem freien Mandat der Abgeordneten unvereinbar betrachtet werden, als sie lediglich der Vorbereitung einer fundierten Wahlentscheidung dienen, diese aber nicht zu steuern oder einzuengen versuchen (so BbgVerfG, a.a.O.), fehlt es jedenfalls an einem entsprechenden substantiierten Vorbringen der Antragsteller. Dass die Anwendung des Grundsatzes der Organtreue darüber hinausgehende, im Organstreit rügefähige Rechtspositionen der Antragsteller begründen könnte, ist weder dargelegt noch sonst ersichtlich.

## II.

Soweit der Antrag zulässig ist, ist er offensichtlich unbegründet. Die mit dem beanstandeten Beschluss beschlossene Abweichung von § 15 Abs. 2 Satz 3 GOLT verletzt die Antragstellerin zu 1. nicht in ihrem Recht auf gleichberechtigte Teilhabe aus Art. 39 Abs. 3 SächsVerf.

1. Nach Art. 46 Abs. 1 SächsVerf gibt sich der Landtag eine Geschäftsordnung. Diese Ermächtigung enthält – gleichsam als Kehrseite – auch die Ermächtigung zur Abweichung von ihr (Schulte/Kloos in: Baumann-Hasske, Die Verfassung des Freistaates Sachsen, 4. Aufl., Art. 46 Rn. 10). Die Möglichkeit der Abweichung von der Geschäftsordnung sieht § 114 GOLT ausdrücklich vor. Sie bedarf einer Abstimmungsmehrheit von zwei Dritteln der anwesenden Mitglieder (§ 114 Abs. 1 GOLT). In materiell-rechtlicher Hinsicht stößt eine Abweichung von der Geschäftsordnung auf Grenzen, wenn ihr Bestimmungen der Verfassung entgegenstehen. Das gilt auch dann, wenn die Geschäftsordnung diese Vorschriften wiederholt. Soweit die Verfassung Minderheitenrechte oder Rechte des

einzelnen Abgeordneten garantiert, stehen diese nicht zur Disposition des Landtages (vgl. für die Geschäftsordnung des Bundestages Klein in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Stand April 2024, Art. 40 Rn. 45).

Allerdings folgt aus Art. 39 Abs. 3 SächsVerf nicht, dass jeder Verstoß gegen die Geschäftsordnung eine Überprüfung im Organstreitverfahren rechtfertigen würde. Verstöße gegen geschäftsordnungsmäßige Bestimmungen als solche sind einer Überprüfung im Organstreitverfahren grundsätzlich entzogen. Eine fehlerhafte Handhabung der Geschäftsordnung unterliegt nur dann einer verfassungsgerichtlichen Kontrolle, wenn dadurch zugleich in der Verfassung des Freistaates Sachsen verbürgte Rechte eines Antragstellers verletzt sein können (SächsVerfGH, Beschluss vom 16. Mai 2007 – Vf. 77-I-06 m.w.N.; Urteil vom 17. Februar 1995 – Vf. 4-I-93).

2. Ausgehend hiervon verletzt der Beschluss des Landtages über die Abweichung von § 15 Abs. 2 Satz 3 GOLT vom 19. November 2021 Art. 39 Abs. 3 SächsVerf nicht. Der Landtag durfte von der Geschäftsordnung abweichen und die Bestimmung der parlamentarischen Mitglieder im Rundfunkrat durch eine freie Wahl vorsehen.

Die von den Antragstellern angeführten Defizite im Zusammenhang mit dem Abweichungsbeschluss bestehen nicht. Insbesondere liegt, soweit die Antragstellerin zu 1. einen verfassungsunmittelbaren Teilhabeanspruch „im Hinblick auf konkrete Parlamentsfunktionen“ und das Recht auf gleichberechtigte Teilhabe geltend macht, ein Verstoß hiergegen nicht vor.

- a) Aus Art. 39 Abs. 3 SächsVerf folgt zwar, dass jedes Gremium, das wesentliche Aufgaben des Plenums wahrnimmt, wie ein verkleinertes Abbild dessen politische Gewichtung widerspiegeln muss (SächsVerfGH, Urteil vom 21. Februar 2013 – Vf. 95-I-12; vgl. BVerfG, Urteil vom 18. September 2024 – 2 BvE 1/20 – juris Rn. 95; Urteil vom 8. Dezember 2004, BVerfGE 112, 118 [136]). Das gilt indes nicht bei Gremien, die nicht Teil der Parlamentsarbeit und damit außerparlamentarisch tätig sind (vgl. BVerfG, Urteil vom 22. September 2015, BVerfGE 140, 115 [156 ff. Rn. 105 ff.] zur Besetzung von Arbeitsgruppen des Vermittlungsausschusses; VerfGH BW, Urteil vom 5. Februar 2024 – 1 GR 21/22 – juris Rn. 98 ff. zur Besetzung des Kuratoriums der Landeszentrale für politische Bildung; NdsStGH, Urteil vom 15. Januar 2019 – 1/18 – juris Rn. 68 zur Besetzung eines Stiftungsrates; BVerfG, Urteil vom 19. Juli 2016 – 9/15 – juris Rn. 54 zur Besetzung einer Härtefallkommission). Besteht ein Recht der Fraktionen auf gleiche Vertretung in einem Gremium, ist – soweit nicht andere prozedurale Vorkehrungen zur Gewährleistung des Gebots der Spiegelbildlichkeit bestehen – eine ungebundene Wahl seiner Mitglieder unzulässig. Denn sie ginge mit der Möglichkeit einer Nicht-Wahl einher und wäre daher kein geeignetes Mittel, um eine dem Recht auf gleichberechtigte Teilhabe entsprechende Vertretung einer Fraktion in einem Gremium sicherzustellen (vgl. VerfGH BW, Urteil vom 5. Februar 2024 – 1 GR 21/22 – juris Rn. 96).

In welchen Konstellationen der Landtag im Einzelnen daran gehindert ist, die Besetzung von Gremien mit Abgeordneten aufgrund einer freien Wahl durch das Plenum vorzusehen, ist bislang in der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes und in der übrigen verfassungsrechtlichen Rechtsprechung nicht – auch nicht in der bundesverfassungsgerichtlichen Judikatur – abschließend geklärt. Wann die Organisationsautonomie und wann der Grundsatz der Gleichbehandlung der Fraktionen überwiegt, lässt sich angesichts der Vielzahl möglicher Konstellationen zudem nicht gänzlich abstrakt und schematisch beantworten, sondern muss jeweils unter Berücksichtigung der konkreten Situation für jeden Einzelfall geklärt werden. Ausgangspunkt ist dabei die grundsätzliche Zulässigkeit der ungebundenen Wahl als Grundform der demokratischen Entscheidung. Maßgebliche Gesichtspunkte für eine Klärung sind die Relevanz des jeweiligen Gremiums für die Tätigkeit des Landtages und die parlamentarische Willensbildung. Je höher diese einzuschätzen ist, desto stärkeres Gewicht kommt dem Beteiligungsrecht der Fraktionen und dem Grundsatz der Gleichbehandlung zu. Anhaltspunkte dafür können etwa sein, inwieweit der Landtag sich des Gremiums bedient, um eine spezifisch parlamentarische Aufgabe zu erfüllen, inwieweit das Gremium von Verfassungs wegen, durch die Geschäftsordnung des Landtages oder durch sonstige Regelungen in die innere Organisation des Landtages eingebunden ist und wie es ansonsten besetzt ist (vgl. VerfGH BW, Urteil vom 5. Februar 2024 – 1 GR 21/22 – juris Rn. 97 m.w.N.). Ebenso ist von Bedeutung, ob der Verfassung selbst Aussagen zu entnehmen sind, die mit Blick auf das infrage stehende Gremium entweder für eine freie Wahl oder aber für ein dem Spiegelbildlichkeitsgrundsatz Rechnung tragendes Benennungsrecht der einzelnen Fraktionen sprechen.

- b) Gemessen an diesen Maßgaben handelt es sich bei dem MDR-Rundfunkrat um kein Gremium, bei dem der Landtag daran gehindert ist, eine freie Wahl für seine Besetzung durchzuführen. Denn insoweit ist die Anwendung des Spiegelbildlichkeitsgebots von Verfassungs wegen nicht zwingend geboten.

Der Rundfunkrat ist ein Organ des MDR (§ 16 Abs. 1 Nr. 1 MDR-StV). In die innere Organisation des Landtages ist er nicht eingebunden. Die insgesamt 50 Mitglieder (§ 16 Abs. 1 Nr. 1-24 MDR-StV), die überwiegend nicht dem Sächsischen Landtag angehören, vertreten gesellschaftlich relevante Gruppen in den drei Staatsvertragsländern, nicht aber den Landtag. Der Rundfunkrat wacht darüber, dass der MDR seinen staatsvertraglichen Auftrag erfüllt und übt die ihm hierzu eingeräumten Kontrollrechte aus. Er vertritt die Interessen der Allgemeinheit und trägt dabei der Vielfalt der Meinungen Rechnung (§ 17 Abs. 1 MDR-StV). Damit trägt er zur Verwirklichung und Sicherung der verfassungsrechtlich garantierten Rundfunkfreiheit (Art. 20 Abs. 1 Satz 2 Hs. 2 Alt. 1 SächsVerf) bei. Diese Aufgaben sind nicht spezifisch parlamentarischer Natur. Allein die Beteiligung von Landtagsabgeordneten an einem Gremium führt nicht dazu, dass dort eine politische Willensbildung des Parlaments stattfinden würde. Dies gilt insbesondere, wenn – wie hier – überwiegend Personen, die nicht dem Landtag angehören, an einem Gremium beteiligt sind (vgl. VerfGH BW, Urteil vom 5. Februar 2024 – 1 GR 21/22 – juris Rn. 104; NdsStGH, Urteil vom 15. Januar 2019 – 1/18 – juris Rn. 68). Das Gebot der Spiegelbildlichkeit kann zudem bei den Vorschlagsrechten für die Wahl der Vertreter für den MDR-

Rundfunkrat auch mit Blick darauf keine Geltung beanspruchen, dass sich diese Wahl nicht auf die Bildung eines (parlamentarischen) Mehrpersonenorgans richtet, weil die drei gewählten Vertreter des Sächsischen Landtages im Rundfunkrat nicht zu einem irgendwie gearteten kollegialen Beratungs- und Entscheidungsorgan verbunden sind (so SächsVerfGH, Beschluss vom 5. November 2010 – Vf. 28-I-10). Im Übrigen behandelt die Verfassung des Freistaates Sachsen den Rundfunkrat nicht. Daher folgen aus ihr auch keine spezifischen Vorgaben für die Besetzung des Rundfunkrates mit Abgeordneten des Landtages.

Angesichts dessen vermag das Verständnis der Antragstellerin zu 1., die Teilhabe des Landtages an den Kontroll-, Kurations- und Informationsfunktionen des Rundfunkrates zähle zu den verfassungsmäßigen Parlamentsaufgaben nach Art. 39 Abs. 2 SächsVerf und aktualisiere von Verfassung wegen ein gleichmäßiges Teilhaberecht der Fraktionen, nicht zu überzeugen. Diese Sichtweise übersieht, dass eine sich aus dieser Vorschrift ergebende Überwachung der Ausübung der vollziehenden Gewalt nur nach „Maßgabe dieser Verfassung“ besteht, weshalb die entsprechenden Befugnisse nicht aus Art. 39 Abs. 2 SächsVerf folgen, sondern weiteren Konkretisierungen der Verfassung des Freistaates Sachsen zu entnehmen sind (Schulte/Kloos in: Baumann-Hasske, Die Verfassung des Freistaates Sachsen, 4. Aufl., Art. 39 Rn. 6). Eine etwaige, sich aus der Verfassung ergebende Konkretisierung der behaupteten Befugnis zur Kontrolle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durch Teilhabe an der Besetzung der rundfunkrechtlichen Aufsichtsgremien ist indes nicht ersichtlich. Der Vortrag, bei dieser Kontrollbefugnis des Landtages handele es sich um eine „durch den Gesetzgeber neu konkretisierte Aufgabe der begrenzten Rundfunkaufsicht“, kann die notwendige verfassungsrechtliche Herleitung dieser – vermeintlich sogar dem Kernbereich zuzuordnenden – parlamentarischen Aufgabe nicht ersetzen.

Soweit die Antragstellerin zu 1. darauf abstellt, dass das verfassungsrechtlich verankerte Teilhaberecht am Prozess der parlamentarischen Willensbildung auch für die „entsprechende parlamentarische Aufgabenwahrnehmung durch Institutionen außerhalb des Parlaments“ gelte, trifft dies aus verfassungsrechtlicher Sicht nicht zu. Insbesondere ist – wie bereits ausgeführt – nicht ersichtlich, inwieweit die Vertreter des Landtages im Rundfunkrat Aufgaben des Parlaments wahrnehmen oder parlamentarische Prozesse ersetzen sollen.

- c) Eine missbräuchliche Handhabung der Organisationsautonomie des Landtages ist nicht festzustellen. Der Sächsische Landtag hat mit der von ihm beschlossenen Abweichung seinen weiten Gestaltungsspielraum bei der Ausgestaltung der Vorschlagsrechte für die Streitgegenständliche Wahl nicht überschritten. Das Vorbringen, das Teilhabe- und Mitwirkungsrecht der Antragstellerin zu 1. sei durch die Abweichung ohne sachlichen Grund völlig entleert, vermag angesichts des nach eigenem Vortrag ausgeübten Vorschlagsrechts und der Mitwirkung an der Wahl nicht zu überzeugen. Eine evident sachwidrige Auslegung und Anwendung der Geschäftsordnung – auf deren Überprüfung der Verfassungsgerichtshof beschränkt ist – liegt nicht vor.

**C.**

Der Verfassungsgerichtshof ist zu dieser Entscheidung einstimmig gelangt und trifft sie daher durch Beschluss nach § 10 Abs. 1 SächsVerfGHG i.V.m. § 24 BVerfGG.

**D.**

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

gez. Wahl

gez. Herberger

gez. Jäger

gez. Kirst

gez. Lauber-Rönsberg

gez. Schurig

gez. Strewe

gez. Uhle