

## Zum Recht einer Fraktion auf eine Anhörung im Ausschuss. Urteil des Verfassungsgerichtshofs Sachsen vom 27. Oktober 2016<sup>1</sup>

Florian Edinger

Ein großer Teil der Gesetzesberatung des Parlaments geschieht in seinen Fachausschüssen. Ein wichtiger Baustein ist die öffentliche Anhörung von Interessengruppen und Experten. Die Einbindung externen Sachverstands trägt zum einen zu einer guten, vernünftigen und möglichst fehlerfreien Gesetzgebung bei. Zum anderen sind Anhörungen ein Mittel zur Kontrolle der Gesetzesvorlagen der Regierung. So kann eine Anhörung zu Tage fördern, ob ein Gesetzentwurf den politischen Zielen der Mehrheitsfraktionen entspricht und welche (Verbands-)Interessen er berührt oder bedient. Außerdem dient die Anhörung auch der politischen Profilierung der unterschiedlichen Fraktionen: durch das Recht, Anzuhörende zu benennen und ihnen Fragen zu stellen.<sup>2</sup>

Wie ist es verfassungsrechtlich zu bewerten, wenn der Ausschuss das geschäftsordnungsmäßige Recht einer Minderheitsfraktion auf eine Anhörung missachtet? Der SächsVerfGH hatte jüngst Gelegenheit, zu dieser Frage Stellung zu nehmen.

### 1. Sachverhalt

Der Sächsische Landtag behandelte im Frühjahr 2015 anlässlich der Haushaltsberatungen den Entwurf eines umfangreichen Haushaltsbegleitgesetzes, das zahlreiche Änderungen unterschiedlicher Fachgesetze zum Inhalt hatte.<sup>3</sup> Der Haushalts- und Finanzausschuss des Landtags führte zu dem Gesetzentwurf eine Anhörung durch, in der Vertreter kommunaler Spitzenverbände Änderungen der Sächsischen Gemeindeordnung anregten, die bis dahin nicht Gegenstand des Haushaltsbegleitgesetzes waren. Die Koalitionsfraktionen von CDU und SPD legten nach der Anhörung einen umfangreichen Änderungsantrag vor, der auch die vorgeschlagenen Änderungen der Gemeindeordnung enthielt; sie betrafen die Beigeordnetenwahlen und die Annahme von Spenden, die Frist zur Einführung der Doppik in den Kommunen sowie die Ausweitung ihrer wirtschaftlichen Betätigung.<sup>4</sup> Die Fraktion der Linken beantragte dazu eine weitere Anhörung. Sie berief sich auf § 38 Abs. 2 Satz 1 der Geschäftsordnung (GOLT), wonach der Ausschuss auf Verlangen eines Viertels seiner Mitglieder oder einer Fraktion verpflichtet ist, eine Anhörung durchzuführen. Die Koalitionsmehrheit im Ausschuss lehnte den Antrag ab und empfahl die Annahme des Änderungsantrags sowie des Haushaltsbegleitgesetzes in der geänderten Fassung. Der Juristische Dienst des Landtags hatte dagegen die Auffassung der Fraktion der Linken bestätigt,

1 SächsVerfGH, Urteil vom 27. Oktober 2016 – Vf. 134-I-15 –, juris.

2 Vgl. Suzanne S. Schüttemeyer, Öffentliche Anhörungen, in: Hans-Peter Schneider / Wolfgang Zeh (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, Berlin 1989, § 42.

3 Siehe Sächs. LT-Drs. 6/778.

4 Siehe Beschlussempfehlung und Bericht des Haushalts- und Finanzausschusses, Sächs. LT-Drs. 6/1235, S. 36, S. 63 f.

die Änderung sei so wesentlich, dass sie ein Recht auf eine weitere Anhörung zur Folge habe. Der Versuch des Landtagspräsidenten, zwischen den Fraktionen zu vermitteln, blieb erfolglos.

Anträge der Opposition in der abschließenden Plenarberatung, die fragliche Änderung der Gemeindeordnung wieder zu streichen, fanden keine Mehrheit. Das Haushaltsbegleitgesetz wurde mit den umstrittenen Änderungen beschlossen.

Die Fraktion der Linken beantragte daraufhin beim SächsVerfGH die Feststellung, der Haushalts- und Finanzausschuss des Landtags habe sie durch die Verweigerung der Anhörung in ihren verfassungsmäßigen Rechten verletzt. Sie stützte sich dabei insbesondere auf Art. 39 Abs. 3 („Die Abgeordneten vertreten das ganze Volk. Sie sind nur ihrem Gewissen unterworfen und an Aufträge und Weisungen nicht gebunden.“) und auf den Oppositionsschutz des Art. 40 Satz 2 der Verfassung des Freistaates Sachsen („Die Regierung nicht tragende Teile des Landtags haben das Recht auf Chancengleichheit in Parlament und Öffentlichkeit.“).

## *2. Wesentlicher Inhalt der Entscheidung des SächsVerfGH*

Der SächsVerfGH gab dem Antrag statt. Zunächst bejahte das Gericht seine Zulässigkeit. Die Antragstellerin sei als Fraktion antragsbefugt, denn nach § 38 Abs. 2 GOLT stehe das Recht, eine Anhörung zu beantragen, auch einer Fraktion zu. Es sei nicht ausgeschlossen, dass die Ablehnung eines solchen Antrags nicht nur die Geschäftsordnung, sondern auch die verfassungsmäßigen Rechte der antragstellenden Fraktion verletze. Der Haushalts- und Finanzausschuss sei auch der richtige Antragsgegner, denn nicht der Landtag als solcher, sondern der Ausschuss habe die Anhörung abgelehnt, und er sei durch die Verfassung und Geschäftsordnung mit eigenen Zuständigkeiten ausgestattet. Dass das Haushaltsbegleitgesetz verabschiedet sei, lasse das Rechtsschutzbürfnis nicht entfallen, denn zum einen bestehe Wiederholungsgefahr, zum anderen gehe es um die Beantwortung einer noch nicht geklärten verfassungsrechtlichen Frage.

In der Sache bejahte das Gericht die Verletzung des Art. 39 Abs. 3 SächsVerf mit folgender Begründung: Zum Abgeordnetenstatus nach Art. 39 Abs. 3 SächsVerf gehöre die Gleichheit der Abgeordneten und der von ihnen gebildeten Fraktionen. Die Gleichheit sei formal zu verstehen, Abweichungen seien nur unter strengen Voraussetzungen erlaubt, „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“<sup>5</sup>. Dies gelte auch für die Ausschüsse, in denen ein wesentlicher Teil der parlamentarischen Arbeit geleistet werde.

Das in der Geschäftsordnung verankerte Recht, eine Anhörung im Ausschuss zu beantragen, konkretisiere die verfassungsrechtliche Stellung der Fraktionen, denn es diene nicht bloß der Rationalisierung der Gesetzgebung durch Einbindung externen Sachverstands, sondern auch zur politischen Positionierung der Fraktionen, etwa durch das Recht, Sachverständige zu benennen. Dabei sei es als Minderheitsrecht ausgestaltet, das unabhängig

5 SächsVerfGH, a.a.O. (Fn. 1), Rn. 45 m.w.N. aus seiner Rechtsprechung.

von der Mehrheit in Parlament und Ausschuss ausgeübt werden könne. Das Anhörungsrecht sei deshalb Ausdruck des verfassungsmäßigen Rechts der Fraktionen auf gleichberechtigte Teilhabe am parlamentarischen Verfahren.

Die Verweigerung der Anhörung habe dieses Recht der Antragsteller verletzt. Sie habe gegen das Recht auf Anhörung nach § 38 Abs. 2 GOLT verstoßen. Dieses Recht sei durch die Anhörung zum Haushaltsbegleitgesetz nicht verbraucht gewesen. Die Formulierung in § 38 Abs. 2 Satz 1 GOLT, dass „eine“ Anhörung beantragt werden könne, sei nicht zu verstehen als numerische Begrenzung dahingehend, dass pro Gesetzgebungsverfahren ausnahmslos nur eine einzige Anhörung verlangt werden könne. Ob es eine weitere Anhörung geben könne, müsse angesichts der Bedeutung des Anhörungsrechts nach materiellen Kriterien beurteilt werden, nämlich danach, ob eine so wesentliche Änderung des ursprünglichen Gesetzentwurfs vorliege, dass ein neuer Beratungsinhalt hinzutrete, der noch nicht Gegenstand der Anhörung war. In diesem Fall bestehe das Anhörungsrecht fort.

Das Gericht führt sodann aus, dass und warum dies der Fall war. So komme es nicht darauf an, dass die Änderungen auf einer Anregung von Sachverständigen in der ersten Anhörung beruhten. Denn diese hätten sich nicht auf den Inhalt des Beratungsgegenstandes bezogen, sondern seien nur bei Gelegenheit der Anhörung geäußert worden. Entscheidend sei vielmehr, dass sich die Änderung weder auf den Inhalt des dem Ausschuss zur Beratung überwiesenen Gesetzentwurfs beziehe noch an Fragen anknüpfe, die mit diesem unmittelbar in Zusammenhang stehen. Die Änderung der sächsischen Gemeindeordnung sei eine eigenständige Regelung mit erheblicher kommunalpolitischer Bedeutung.

Der Antrag auf Anhörung sei auch nicht deshalb rechtsmissbräuchlich, weil die Antragsteller im Plenum die Streichung der fraglichen Änderungen beantragt hätten oder weil sie sich anfangs mit dem Procedere der Beratung des Gesetzentwurfs einverstanden erklärt hätten. Dieses Einverständnis sei kein Verzicht auf das Anhörungsrecht für den Fall, dass ein derartiger, vorher nicht absehbarer Änderungsantrag gestellt werde. Auch das Vorbringen der Antragsgegner, das Haushaltsbegleitgesetz sei besonders eilbedürftig gewesen, rechtfertige keine andere Beurteilung. Unabhängig davon, ob Eilbedürftigkeit das Recht auf Anhörung überhaupt einschränken könne, sei jedenfalls die Änderung der sächsischen Gemeindeordnung nicht eilbedürftig gewesen. Auch die formale Einkleidung der Änderung in das Haushaltsbegleitgesetz könne eine solche Eilbedürftigkeit nicht herstellen. Die Änderung der Gemeindeordnung hätte ohne weiteres in einem eigenständigen Gesetzgebungsverfahren erfolgen können.

Der Antragsgegner habe somit der Antragstellerin die Anhörung unter Verstoß gegen § 38 Abs. 1 Satz 2 GOLT verweigert und damit zugleich deren Recht aus Art. 39 Abs. 3 SächsVerf auf formale Chancengleichheit verletzt, da ein ausreichender Grund für die Abweichung der formellen Gleichheit nicht vorgelegen habe.

Offen ließ der SächsVerfGH, ob auch ein Verstoß gegen das Recht auf Bildung und Ausübung parlamentarischer Opposition und deren Recht auf Chancengleichheit in Parlament und Öffentlichkeit nach Art. 40 SächsVerf vorlag.

### 3. Stellungnahme

Im Parlament geht es um Macht, Einfluss, öffentliche Aufmerksamkeit. Die Zugänge und Chancen darauf regelt zum großen Teil die parlamentarische Geschäftsordnung. Fairness bei ihrer Anwendung kann, wie der vorliegende Konflikt zeigt, nicht immer vorausgesetzt werden. Wie so oft suchte die Fraktion, die sich von der parlamentarischen Mehrheit unfair behandelt fühlte, ihr Heil beim Verfassungsgericht. Der Erfolg des Antrags der Linken setzte voraus, dass der Sächsische Verfassungsgerichtshof nicht nur auf einen Verstoß gegen die Geschäftsordnung erkannte, sondern diesen zugleich als Verfassungsverstoß werten würde.<sup>6</sup> Das war keineswegs selbstverständlich, denn jedenfalls in Fragen der parlamentarischen Aufbau-Organisation, im vorliegenden Kontext also der Besetzung von Gremien, gewährt die Verfassungsrechtsprechung den Parlamenten im Hinblick auf die Geschäftsordnung meist einen großen Spielraum, der nur durch offensichtliche Willkür begrenzt wird<sup>7</sup>; sie zeigt wenig Neigung, aus allgemeinen Rechts- und Funktionsprinzipien des Parlamentarismus verfassungsfeste Minderheitsrechte abzuleiten.<sup>8</sup>

Bei Fragen der parlamentarischen Ablauf-Organisation gab es allerdings auch Entscheidungen, die den verfassungsrechtlichen Spielraum der Parlamentsmehrheit enger auslegten und das Recht der Minderheit zu reden, abzustimmen oder Anträge und Anfragen zu stellen, vergleichsweise strenger schützten.<sup>9</sup> Zudem kam in dem Fall, der dem SächsVerfGH vorlag, eine Reihe von weiteren Umständen zusammen, die für die Antragsteller sprachen. So waren die Abläufe bei der Beratung im Ausschuss teilweise chaotisch. Bereits die erste Anhörung war so kurzfristig angesetzt, dass manche Anzuhörende sich außerstande sahen, Stellung zu nehmen. Die Koalitionsfraktionen ließen ihre Änderungsanträge zwar anderen Ausschüssen zukommen, nicht jedoch den Antragstellern, die daraufhin zunächst eine Anhörung „ins Blaue“ beantragen mussten. Die Änderungen der Gemeindeordnung waren gewichtig und politisch umstritten. Sie sollten im Rahmen des Haushaltsbegleitgesetzes in aller Eile mitberaten werden, ohne dass dies von der Sache her notwendig erschien. Dabei war – auch darauf findet sich ein Hinweis in der Entscheidung<sup>10</sup> – eigentlich gar nicht der Haushalts- und Finanzausschuss für die Beratung der Gemeindeordnung fachlich zuständig, sondern der Innenausschuss. Man könnte deshalb sogar fragen, ob der Haushalts- und Finanzausschuss mit der Änderung der Gemeindeordnung nicht seine Kompetenzen überschritt, denn die Umgestaltung eines Gesetzentwurfs im Ausschuss darf nicht so weit

- 6 Ein bloßer Geschäftsordnungsverstoß oder die Abweichung vom Parlamentsbrauch ist vor den Verfassungsgerichten nicht justizierbar, siehe *Winfried Kluth*, in: *Bruno Schmidt-Bleibtreu / Hans Hofmann / Hans-Günter Henneke*, Kommentar zum Grundgesetz, Köln 2014, Art. 40 Rn. 51; zuletzt VerfGH NRW, Beschluss vom 25. Oktober 2016 – VerfGH 6/16 –, juris.
- 7 Die Leitentscheidung ist BVerfGE 70, S. 324, LS 5, S. 359, S. 364; zuletzt BVerfG, in: DÖV 2016, S. 175; siehe auch *Bodo Pieroth*, in: *Hans D. Jarass / ders.*, Grundgesetz. Kommentar, München 2016, Art. 40 Rn. 6 m.w.N.; zur Gremienbesetzung im Parlament insgesamt *Florian Edinger*, Wahl und Besetzung parlamentarischer Gremien, Berlin 1992.
- 8 Vgl. zuletzt VerfGH NRW, a.a.O. (Fn. 6), (kein Anspruch der Piraten-Fraktion auf Landtags-Vizepräsident).
- 9 Vgl. zuletzt VerfG Brandenburg, Urteil vom 22. Juli 2016 – VfGBbg /0/15 –, juris; siehe auch *Florian Edinger*, in: *Christoph Grimm / Peter Caesar*, Verfassung für Rheinland-Pfalz, Baden-Baden 2001, Art. 85 b Rn. 13 m.w.N.
- 10 SächsVerfGH, a.a.O. (Fn. 1), Rdnr. 56.

gehen, dass sie im Ergebnis auf eine unzulässige Gesetzesinitiative des Ausschusses hinausläuft.<sup>11</sup> Allerdings war dies nicht Gegenstand des Verfahrens. Schließlich hatte der Juristische Dienst des Landtags, im Parlamentsrecht versiert und verpflichtet zur parteipolitischen Neutralität, den Antragstellern bescheinigt, dass sie zu Recht auf ihrem Anhörungsrecht bestanden. Sogar der Parlamentspräsident hatte daraufhin – allerdings ohne Erfolg – zu vermitteln versucht. All das hatte nicht genügt, um die Koalitionsfraktionen zum Einlenken zu bewegen.

Das Verfassungsgericht nimmt zwei Weichenstellungen vor, um zu seinem Ergebnis zu kommen: Zunächst verbindet es die Anwendung des § 38 Abs. 2 GOLT (Minderheitsrecht auf Anhörung) mit dem Recht der Fraktionen auf Chancengleichheit, das sich aus dem Abgeordnetenstatus des Art. 39 Abs. 3 SächsVerf und der daraus folgenden Gleichheit der Abgeordneten ergibt. Damit macht es die Beachtung der Geschäftsordnung zugleich zu einer Frage der Einhaltung der Verfassung. Sodann bezeichnet das Gericht das Recht auf Chancengleichheit als ein streng formales, mit der Folge, dass der Spielraum des Parlaments zur Handhabung des Rechts auf Anhörung deutlich eingeschränkt wird. Hätte es die Regeln des allgemeinen Gleichheitssatzes zugrunde gelegt, wäre die Entscheidung des Ausschusses allein durch die Grenze der Willkür beschränkt gewesen; jede sachlich begründbare Abweichung wäre in diesem Fall zulässig gewesen. Die streng formale Chancengleichheit erlaubt Abweichungen jedoch nur unter strengen, vom SächsVerfGH im Einzelnen aufgezählten Gründen. Das Gericht prüfte sorgfältig, ob solche Gründe für die Missachtung des geschäftsordnungsrechtlichen Anhörungsrechts vorlagen, und verneinte dies. Damit lag im Verstoß gegen die Geschäftsordnung zugleich ein Verstoß gegen die Verfassung.

Die Entscheidung ist im Ergebnis und auch in der Begründung zu begrüßen, denn die bewusste Verletzung des Anhörungsrechts der Antragsteller war mit Händen zu greifen. Wenn das Parlament einer Minderheit Rechte einräumt, darf es diese nicht nach Belieben missachten. Es ist deshalb richtig, dass der SächsVerfGH statt des bloßen Willkürverbots den Maßstab des formalen Gleichheitssatzes anlegt, von dem nicht aus jedem sachlichen Grund abgewichen werden darf, sondern nur ausnahmsweise und unter strengen Voraussetzungen. Durch diesen Maßstab wird keineswegs jeder Geschäftsordnungsverstoß zugleich zum Verfassungsverstoß. Reine Ordnungsvorschriften nimmt das Gericht ausdrücklich aus.<sup>12</sup> Überdies lässt auch der streng formale Gleichbehandlungsgrundsatz dem Parlament genügend Spielraum für gut begründete Abweichungen von der Regel, und auch die Geschäftsordnung selbst steht Änderungen grundsätzlich offen, sofern alle Abgeordneten und Fraktionen in gleicher Weise betroffen sind. Die Entscheidung dient zugleich dem sachgemäßen Ablauf des parlamentarischen Gesetzgebungsverfahrens, indem sie das „Durchpeitschen“ eines umstrittenen Gesetzesvorhabens jedenfalls dann für verfassungswidrig erklärt, wenn dadurch Minderheitsrechte verletzt werden. Gestärkt wird die politische und auch objektiv-rationale Funktion der Anhörung im Hinblick auf eine fachlich möglichst gute Gesetzgebung.

11 Siehe Daniela Franke, in: *Christoph Grimm / Peter Caesar, a.a.O.* (Fn. 9), Art. 108 Rdnr. 13, zum Bundestag Rudolf Kabel, in: *Hans-Peter Schneider / Wolfgang Zeh (Hrsg.)*, a.a.O. (Fn. 2), § 31 Rn. 68.

12 SächsVerfGH, a.a.O. (Fn. 1), Rn. 47.

Die verfassungsmäßig ausdrücklich verankerten Rechte der Opposition brauchte das Gericht nicht mehr zu prüfen. Von daher ändert sich nichts an der bisher herrschenden Auffassung, dass die Rechte der Opposition grundsätzlich nicht über die Rechte der Abgeordneten und ihrer Fraktionen hinausgehen.<sup>13</sup>

Letztlich hat der SächsVerfGH aber auch insofern eine salomonische Entscheidung gefällt, als der Gesetzesbeschluss der Parlamentsmehrheit vom Verdict der Verfassungswidrigkeit nicht berührt wurde. Das Haushaltsbegleitgesetz konnte einschließlich der umstrittenen Änderung der Gemeindeordnung wie geplant in Kraft treten.<sup>14</sup>

#### 4. Fazit

Der Verfassungsgerichtshof Sachsen hat mit seiner Entscheidung die Verfahrensrechte der parlamentarischen Minderheit in begrüßenswerter Weise gestärkt. Es wäre zu wünschen, dass der strenge Maßstab, den er an die Abweichung von Minderheitsrechten anlegt, auch in Fragen der parlamentarischen Aufbau-Organisation mehr Anwendung finde.

13 Siehe *Florian Edinger*, a.a.O. (Fn. 9), Art. 85 b Rn 11 ff. Vgl. BVerfG, Urteil vom 3. Mai 2016 – 2 BvE 4/14, in: DÖV 2016, S. 779; dazu *Paulina Starski*, Die „Große Koalition“ als Problem des Verfassungsrechts – Recht auf effektive Opposition vs. Gleichheit der Abgeordneten, in: DÖV 2016, S. 750 ff.; siehe auch VerfGH NRW, a.a.O. (Fn. 6).

14 Durch das Gesetz vom 29. April 2015, SächsGVBl. S. 349, S. 358. Der Bayerische Verfassungsgerichtshof stand jüngst im Rahmen einer Popularklage vor der Frage, welche Konsequenz eine Anhörungsverweigerung für das beschlossene Gesetz hat. Er ging allerdings – bei einem anders gelagerten Sachverhalt als im hier besprochenen Fall – davon aus, dass die Verweigerung der Anhörung durch die Mehrheit zwar die Geschäftsordnung verletzt habe, aber nicht die Verfassung, siehe Entscheidung vom 9. Mai 2016, – Vf. 14-VII-14, Vf. 3-VIII-15, Vf. 4-VIII-15 –, juris.