

# LANDESVERFASSUNGSGERICHT SACHSEN-ANHALT



## Leitsätze zum URTEIL

vom 13. Dezember 2023 – LVG 30/22 –

1. Art. 41 Abs. 1 S. 4 LVerf weist die Kontrolle der vollziehenden Gewalt dem Landtag insgesamt und nicht den Fraktionen zu.
2. Das Recht auf Chancengleichheit der Oppositionsfraktionen aus Art. 48 Abs. 2 LVerf wird hinsichtlich ihrer Mitwirkung in parlamentarischen Ausschüssen und Gremien durch den verfassungsrechtlichen Grundsatz der Spiegelbildlichkeit ausgestaltet. Dieser ist grundsätzlich auch auf die Errichtung und Besetzung parlamentarischer Kontrollgremien anzuwenden.
3. Eine Abweichung vom Grundsatz der Spiegelbildlichkeit kann durch kollidierende Verfassungsrechtspositionen gerechtfertigt werden. Die kollidierenden Verfassungsrechtspositionen sind durch den Gesetzgeber in einen schonenden Ausgleich miteinander zu bringen, wobei dem Parlament im Rahmen seiner Selbstorganisationsbefugnis ein weiter Gestaltungsspielraum zusteht.
4. Bei der Besetzung eines nicht unmittelbar durch die Landesverfassung geregelten parlamentarischen Gremiums zur Kontrolle des Verfassungsschutzes können Gründe des Geheimschutzes eine gesetzliche Gestaltung rechtfertigen, nach der wegen der geringen Mitgliederzahl im Gremium nicht alle Oppositionsfraktionen vertreten sind und die Besetzung des Gremiums durch Mehrheitswahl bestimmt wird.
5. Die Anwendung einer verfassungsgemäßen Bestimmung über einen Wahlakt des Landtags kann im Organstreitverfahren nur insoweit angegriffen werden, als Rechtsfehler bei der Durchführung des Wahlakts geltend gemacht werden.

**LANDESVERRASSUNGSGERICHT  
SACHSEN-ANHALT**



**IM NAMEN DES VOLKES  
URTEIL**

LVG 30/22

In dem Organstreitverfahren

der [...] -Fraktion im Landtag von Sachsen-Anhalt, vertreten durch deren Vorsitzende [...], Domplatz 6–9, 39104 Magdeburg,

– Antragstellerin –

Verfahrensbevollmächtigte:

gegen

den Landtag von Sachsen-Anhalt, vertreten durch seinen Präsidenten, Domplatz 6–9, 39104 Magdeburg,

– Antragsgegner –

Verfahrensbevollmächtigte: Prof. Dr.

wegen

Besetzung des Parlamentarischen Kontrollgremiums  
nach § 25 Abs. 1 VerfSchG-LSA

hat das Landesverfassungsgericht Sachsen-Anhalt durch seinen Präsidenten Dr. Wegehaupt als Vorsitzenden, seine Vizepräsidentin Schmidt sowie seine Richterinnen und Richter Dr. Eckert, Buchloh, Schindler, Meyer und Prof. Dr. Germann auf die mündliche Verhandlung vom 21. August 2023 am 13. Dezember 2023 für Recht erkannt:

1. Der Antrag zu 1. wird zurückgewiesen, der Antrag zu 2. wird verworfen.
2. Die Entscheidung ergeht gerichtskostenfrei.
3. Außergerichtliche Kosten werden nicht erstattet.

### **Tatbestand**

Die Antragstellerin ist in der achten Wahlperiode mit 23 Sitzen die größte Oppositionsfraktion im Landtag von Sachsen-Anhalt. Sie wendet sich im Wege des Organstreitverfahrens gegen die am 28. April 2022 durch den Antragsgegner beschlossene und am 16. Mai 2022 in Kraft getretene gesetzliche Neuregelung des § 25 Abs. 1 des Gesetzes über den Verfassungsschutz im Land Sachsen-Anhalt (VerfSchG-LSA) über die Zusammensetzung des Parlamentarischen Kontrollgremiums sowie gegen die am 21. Juni 2022 auf der Grundlage der gesetzlichen Neuregelung durchgeführte Wahl der Mitglieder und stellvertretenden Mitglieder des Parlamentarischen Kontrollgremiums. 1

Der Antragsgegner verabschiedete in seiner Sitzung vom 28. April 2022 das Gesetz zur Anpassung des Polizei- und Verfassungsschutzrechts an Bundesrecht sowie zur Änderung von § 25 Abs. 1 VerfSchG-LSA nach dem Entwurf der die Landesregierung tragenden Fraktionen CDU, SPD und FDP (Drs. 8/760). Änderungsanträge der Fraktion BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN (Drs. 8/786) sowie der Antragstellerin (Drs. 8/790) fanden jeweils keine Mehrheit. 2

Die Änderung von § 25 Abs. 1 VerfSchG-LSA wird im Gesetzentwurf wie folgt begründet: 3

„Mit der veränderten Zusammensetzung des Landesparlaments in der achten Legislaturperiode erscheint eine Anpassung der Zusammensetzung des Parlamentarischen Kontrollgremiums sinnvoll. Zur Verbesserung und Gewährleistung der Funktion und Entscheidungsfähigkeit des Parlamentarischen Kontrollgremiums soll die Zahl der Mitglieder wieder auf Vier reduziert werden. Dabei muss gleichwohl die parlamentarische Opposition mit mindestens einem Mitglied vertreten [sein].“

§ 25 Abs. 1 des Gesetzes über den Verfassungsschutz im Land Sachsen-Anhalt (VerfSchG-LSA) in der Fassung der Bekanntmachung vom 6. April 2006 (GVBl. S. 236) hat durch die angegriffene Änderung in Artikel 2 des Gesetzes vom 16. Mai 2022 (GVBl. S. 100) folgenden Wortlaut erhalten: 4

§ 25 Zusammensetzung, Wahl und Abwahl 5

- (1) Das Parlamentarische Kontrollgremium besteht aus vier Abgeordneten des Landtages. Ein Abgeordneter muss der parlamentarischen Opposition angehören. **6**
- [...] **7**
- § 25 Abs. 2 S. 1 VerfSchG-LSA bestimmt in unverändert gebliebener Fassung, dass der Landtag zu Beginn jeder Wahlperiode die Mitglieder des Parlamentarischen Kontrollgremiums und die gleiche Zahl von stellvertretenden Mitgliedern mit der Mehrheit seiner Abgeordneten wählt. Mit der gleichen Mehrheit kann der Landtag ein Mitglied oder ein stellvertretendes Mitglied abberufen, wobei in einem solchen Fall unverzüglich ein neues Mitglied oder ein neues stellvertretendes Mitglied zu wählen ist. **8**
- In den vorhergehenden Legislaturperioden, zu deren Beginn § 25 Abs. 1 VerfSchG-LSA wiederholt neugefasst wurde, war die Zusammensetzung der Parlamentarischen Kontrollkommission bzw. später des Parlamentarischen Kontrollgremiums und die Berücksichtigung von Oppositionsabgeordneten in diesem Gremium unterschiedlich geregelt. So sah § 25 Abs. 1 VerfSchG-LSA in der Fassung vom 21. Oktober 2020 (GVBl. S. 596) für die siebte Wahlperiode noch vor, dass das Parlamentarische Kontrollgremium aus fünf Abgeordneten bestand, von denen zwei der parlamentarischen Opposition angehören mussten. **9**
- Nach der Änderung des § 25 Abs. 1 VerfSchG-LSA stimmte der Landtag in der 22. Sitzung vom 21. Juni 2022 mit den Stimmen der Koalitionsfraktionen CDU, SPD und FDP sowie den Stimmen der Fraktion DIE LINKE einem Wahlvorschlag zu, den die Regierungsfaktionen CDU, SPD und FDP gemeinsam mit der Fraktion DIE LINKE eingebracht hatten. Zuvor hatten Wahlvorschläge der Antragstellerin und der Fraktion BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN jeweils das notwendige Quorum von Ja-Stimmen nicht erreicht. Im Ergebnis dieser Wahl ist kein Abgeordneter der Antragstellerin im Parlamentarischen Kontrollgremium vertreten. Für den nach der Neufassung des § 25 Abs. 1 S. 2 VerfSchG-LSA für die Opposition vorgesehenen Sitz wurde ein Mitglied der Oppositionsfraktion DIE LINKE gewählt, während für die weiteren drei Sitze Mitglieder der Regierungsfaktionen gewählt wurden. **10**
- Die Antragstellerin sieht sich durch die Änderung von § 25 Abs. 1 VerfSchG-LSA sowie durch die am 21. Juni 2022 nach der neuen Rechtslage durchgeführte Wahl zum Parlamentarischen Kontrollgremium in ihren verfassungsmäßigen Rechten verletzt und hat am 27. Oktober 2022 einen Antrag im Organstreitverfahren nach Art. 75 Nr. 1 LVerf, § 2 Nr. 2, §§ 35 ff. LVerfGG eingereicht. **11**
- Die Antragstellerin hält den Antrag im Organstreitverfahren für zulässig und begründet. Sie macht die Verletzung ihrer Rechte aus Art. 41 Abs. 1 S. 4 LVerf, Art. 41 Abs. 2 S. 1 und 2 LVerf, Art. 48 Abs. 2 LVerf, Art. 2 Abs. 1 und Abs. 2 LVerf sowie des Minderheitenschutzes in Form des Rechts auf faire und loyale Anwendung der Geschäftsordnung des Landtags von Sachsen-Anhalt sowie des verfassungsrechtlichen Grundsatzes der Organtreue geltend. **12**

- Sie sieht ihr Kontrollrecht aus Art. 41 Abs. 1 S. 4 LVerf durch die Neuregelung des § 25 Abs. 1 VerfSchG-LSA verletzt. Die für das parlamentarische Regierungssystem prägende Kontrolle der Regierung durch das Parlament und insbesondere auch durch die parlamentarische Opposition lasse es nicht zu, dass die Auswahl der Oppositionsvertreter im Parlamentarischen Kontrollgremium von der parlamentarischen Mehrheit abhängig sei. Auch müsse die Anzahl der Sitze für die Oppositionsfraktionen im Parlamentarischen Kontrollgremium deren Anzahl von Sitzen im Plenum entsprechen, so dass die Oppositionsfraktionen nach ihrem Stärkeverhältnis im Landtag auch im Parlamentarischen Kontrollgremium vertreten seien. Die Beteiligung der Oppositionsfraktionen im Parlamentarischen Kontrollgremium dürfe nicht auf ein Mitglied beschränkt werden, was insbesondere dann gelte, wenn die Opposition aus „gegenständlichen Fraktionen“ bestehe. Es sei verfassungsrechtlich zudem geboten, dass jede im Parlament vertretene Fraktion, jedenfalls aber die stärkste Oppositionsfraktion mit mindestens einem Sitz im Parlamentarischen Kontrollgremium vertreten sei. **13**
- Die Antragstellerin sieht sich in ihrem Kontrollrecht aus Art. 41 Abs. 1 S. 4 LVerf so- dann auch durch die Wahlentscheidung vom 21. Juni 2022 verletzt, da bei der Wahl der Mitglieder zum Parlamentarischen Kontrollgremium allein der Wahlvorschlag der Fraktionen CDU, SPD, FDP und DIE LINKE Berücksichtigung gefunden habe, wäh- rend die Vorschläge der Antragstellerin als zweitgrößter Fraktion und größter Opposi- tionsfraktion unberücksichtigt geblieben seien. Eine Rechtsverletzung ergebe sich aus dem Umstand, dass der Antragsgegner „nicht in den bestehenden Gremien die Absprache und eine Vermittlung des Wahlvorschlags der Antragstellerin versucht“ habe. **14**
- Durch die Änderung des § 25 Abs. 1 S. 1 und 2 VerfSchG-LSA sieht sich die Antrag- stellerin weiterhin in ihrem Recht auf Ausübung des freien Mandats und auf gleichbe- rechtigte Teilnahme an der parlamentarischen Mitwirkung aus Art. 41 Abs. 2 S. 1 und 2 LVerf dadurch verletzt, dass aufgrund der Reduzierung der Zahl der Mitglieder im Parlamentarischen Kontrollgremium die Fraktionen nicht spiegelbildlich entspre- chend den Stärkeverhältnissen im Parlament Berücksichtigung fänden und einzelne Fraktionen gänzlich von der Mitwirkung im Parlamentarischen Kontrollgremium aus- geschlossen seien. Die Beschränkung der Zahl der Mitglieder des Parlamentarischen Kontrollgremiums und der Mindestzahl der Oppositionsvertreter sei auch nicht ver- fassungsrechtlich gerechtfertigt. Eine Beeinträchtigung von Funktion und Vertraulich- keit der Arbeit des Parlamentarischen Kontrollgremiums bei einer größeren Zahl von Mitgliedern sei bereits nicht nachvollziehbar dargetan. **15**
- Weiterhin verletzt die Neuregelung des § 25 Abs. 1 S. 1 und 2 VerfSchG-LSA nach Auffassung der Antragstellerin auch deren Recht aus Art. 48 Abs. 2 LVerf. Das in Art. 48 Abs. 2 LVerf ausdrücklich geregelte Recht auf Chancengleichheit der Opposi- tionsfraktionen verstärke deren Kontrollbefugnisse. Auch dürfe die Auswahl der Mit- glieder des Parlamentarischen Kontrollgremiums nicht von der Entscheidung der Par- lamentsmehrheit abhängig sein, so dass sich die Regierungsfaktionen einen Oppo- sitionsvertreter nach ihren Vorstellungen wählen könnten. § 25 Abs. 1 VerfSchG-LSA sehe nicht die verfassungsrechtlich gebotene Beteiligung der Oppositionsfraktionen **16**

spiegelbildlich nach deren Stärkeverhältnis im Parlament vor. Da nach § 25 Abs. 1 VerfSchG-LSA lediglich ein Abgeordneter der parlamentarischen Opposition dem Parlamentarischen Kontrollgremium angehören müsse, sei weder die nach Auffassung der Antragstellerin gebotene Beteiligung aller Oppositionsfraktionen noch zumindest die Beteiligung der stärksten Oppositionsfraktion mit mindestens einem Sitz im Parlamentarischen Kontrollgremium gegeben.

Die Antragstellerin sieht durch die gesetzliche Neuregelung des § 25 Abs. 1 VerfSchG-LSA sodann auch ihr Recht auf Wahrung der Grundsätze der repräsentativen Demokratie aus Art. 2 Abs. 1 und Abs. 2 LVerf, des Minderheitenschutzes in Form des Rechts auf faire und loyale Anwendung der Geschäftsordnung des Landtages von Sachsen-Anhalt und des verfassungsrechtlichen Grundsatzes der Organtreue durch die Nichtwahl der von ihr vorgeschlagenen Kandidaten für das Parlamentarische Kontrollgremium verletzt.

17

Die Antragstellerin beantragt,

18

1. festzustellen, dass der Antragsgegner mit Gesetzesbeschluss vom 28.04.2022 zur Neufassung von § 25 Abs. 1 Satz 1 und 2 des Gesetzes über den Verfassungsschutz im Land Sachsen-Anhalt (VerfSchG-LSA) nach Maßgabe des Entwurfs eines Gesetzes zur Anpassung des Polizei- und Verfassungsschutzrechts des Landes Sachsen-Anhalt an Bundesrecht sowie zur Änderung von § 25 Abs. 1 VerfSchG-LSA in der Fassung der Beschlussempfehlung Ausschuss für Inneres und Sport (Drs. 8/1002) die Antragstellerin in ihren verfassungsgemäßen Rechten auf Kontrolle der vollziehenden Gewalt des Landes aus Art. 41 Abs. 1 Satz 4 LVerf, auf Ausübung des freien Mandates und auf gleichberechtigte Teilhabe an der parlamentarischen Mitwirkung aus Art. 41 Abs. 2 Satz 1 und 2 LVerf, auf chancengleiche Ausübung der Rechte als Opposition aus Art. 48 Abs. 2 LVerf und die Grundsätze der repräsentativen Demokratie aus Art. 2 Abs. 1 und Abs. 2 LVerf und des Minderheitenschutzes in Form des Rechts auf faire und loyale Anwendung der Geschäftsordnung des Landtags von Sachsen-Anhalt und den verfassungsrechtlichen Grundsatz der Organtreue verletzt hat;
2. festzustellen, dass der Antragsgegner am 21.06.2022 die Antragstellerin in ihren verfassungsgemäßen Rechten auf Kontrolle der vollziehenden Gewalt des Landes aus Art. 41 Abs. 1 Satz 4 LVerf, auf Ausübung des freien Mandates und auf gleichberechtigte Teilhabe an der parlamentarischen Mitwirkung aus Art. 41 Abs. 2 Satz 1 und 2 LVerf, auf chancengleiche Ausübung der Rechte als Opposition aus Art. 48 Abs. 2 LVerf, die Grundsätze der repräsentativen Demokratie aus Art. 2 Abs. 1 und Abs. 2 LVerf und des Minderheitenschutzes in Form des Rechts auf faire und loyale Anwendung der Geschäftsordnung des Landtags

von Sachsen-Anhalt und den verfassungsrechtlichen Grundsatz der Organtreue verletzt hat,

- indem die durch die Antragstellerin vorgeschlagenen Mitglieder und stellvertretenden Mitglieder des Parlamentarischen Kontrollgremiums nicht gewählt worden sind,
- indem die durch die Antragstellerin vorgeschlagenen Mitglieder und stellvertretenden Mitglieder des Parlamentarischen Kontrollgremiums nicht gewählt worden sind, ohne durch geeignete verfahrensmäßige Vorkehrungen sicherzustellen, dass diese Ablehnungen nicht von sachwidrigen Gründen bestimmt werden,
- indem der Antragsgegner Abgeordnete des Landtages von Sachsen-Anhalt ohne Berücksichtigung der durch die Antragstellerin vorgeschlagenen Mitglieder und stellvertretenden Mitglieder des Parlamentarischen Kontrollgremiums gewählt hat.

Der Antragsgegner beantragt,

**19**

den Antrag zurückzuweisen.

Der Antragsgegner hält sowohl die gesetzliche Neuregelung des § 25 Abs. 1 VerfSchG-LSA als auch das Verfahren zur Wahl der Mitglieder des Parlamentarischen Kontrollgremiums für verfassungsgemäß. Soweit die Antragstellerin das von ihr in unterschiedlichen Verfassungsbestimmungen normativ verortete Recht auf eine effektive Opposition verletzt sehe, sei dies unberechtigt. Die Antragstellerin sei nicht in ihren Fraktionsrechten verletzt.

**20**

Das verfassungsrechtlich nicht verankerte und hinsichtlich seiner Zusammensetzung in § 25 Abs. 1 VerfSchG-LSA geregelte Parlamentarische Kontrollgremium sei nicht mit anderen parlamentarischen Ausschüssen vergleichbar, insbesondere finde der Grundsatz der „Spiegelbildlichkeit“ keine Anwendung. Die mit der Kontrolle des Verfassungsschutzes notwendig verbundene Geheimhaltung gebe dem Gesetzgeber bei der konkreten Ausgestaltung der parlamentarischen Kontrolle einen besonderen Beurteilungsspielraum. Dabei sei auch zu berücksichtigen, dass die Errichtung eines besonderen parlamentarischen Kontrollgremiums in der Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt im Unterschied zum Grundgesetz nicht vorgegeben sei. Es obliege deshalb dem Landtag, sowohl über die Errichtung als auch über die Größe des Parlamentarischen Kontrollgremiums zu entscheiden. Es sei nicht zu beanstanden, wenn im Hinblick auf die besondere Bedeutung der Geheimhaltung und Vertraulichkeit das Gremium mit weniger Abgeordneten besetzt werde, als dies bei anderen parlamentarischen Ausschüssen der Fall sei.

**21**

Die abstrakte Zahl von vier Mitgliedern im Parlamentarischen Kontrollgremium ermögliche jedenfalls eine effektive Kontrolle des Verfassungsschutzes. Es komme hinsichtlich der gebotenen Zahl der Mitglieder im Parlamentarischen Kontrollgremium auf die Einschätzung des Landtags an, die dieser auch aufgrund im Laufe der Legis-

**22**

laturperiode gemachter Erfahrungen erneut anpassen könne, sofern eine effektive Kontrolle möglich bleibe.

Es sei sodann auch nicht zu beanstanden, dass die Opposition bei Herabsetzung der abstrakten Zahl auf vier Mitglieder nach der gesetzlichen Neuregelung nur einen Sitz im Parlamentarischen Kontrollgremium erhalte, da hierdurch die Mehrheitsverhältnisse gewahrt würden. Im Übrigen sei das im Parlamentarischen Kontrollgremium vertretene Mitglied der Oppositionsfraktion tatsächlich in der Lage, eine effektive Kontrolle auch gegen den Mehrheitswillen innerhalb des Gremiums auszuüben, da die erforderlichen Kontrollrechte nach § 27 Abs. 2 S. 1 VerfSchG-LSA als Minderheitenrechte ausgestaltet seien und jedem einzelnen Mitglied zustünden. Dies betreffe sowohl das Recht auf Erteilung von Auskünften und Akteneinsicht als auch den Zugang zu Einrichtungen der Verfassungsschutzbehörde sowie das Recht auf Anhörung von Auskunftspersonen.

23

Sodann sei auch die konkrete Wahlentscheidung des Antragsgegners aus verfassungsrechtlicher Sicht nicht zu beanstanden. Die Ablehnung der Wahlvorschläge der Antragstellerin sei das Ergebnis einer vom Gesetzgeber in verfassungsrechtlich zulässiger Weise vorgesehenen Wahl, bei der sich die parlamentarische Mehrheit für andere Wahlvorschläge entschieden habe. Eine ablehnende Wahlentscheidung gegenüber der Antragstellerin bedürfe keiner Begründung. Die Abstimmung der Regierungsfractionen mit einer einzelnen Oppositionsfraction über einen gemeinsamen Wahlvorschlag sei ebenfalls verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden und könne allenfalls dann ein missbräuchliches Vorgehen darstellen, wenn die Regierungsfractionen sich eine ihr besonders wohlwollend gegenüberstehende Oppositionsfraction zur Kooperation ausgesucht hätten, was vorliegend jedoch nicht der Fall gewesen sei.

24

## **Entscheidungsgründe**

### **I.**

1. Das Landesverfassungsgericht ist gemäß Art. 75 Nr. 1 der Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt – LVerf – vom 16. Juli 1992 (GVBl. S. 600), zuletzt geändert durch Gesetz vom 20. März 2020 (GVBl. S. 64), § 2 Nr. 2, §§ 35 f. des Gesetzes über das Landesverfassungsgericht – LVerfGG – vom 23. August 1993 (GVBl. S. 441), zuletzt geändert durch Gesetz vom 20. Juni 2018 (GVBl. S. 162), zur Entscheidung im Organstreitverfahren berufen. Es entscheidet über die Auslegung der Landesverfassung aus Anlass von Streitigkeiten über den Umfang der Rechte und Pflichten zwischen obersten Landesorganen oder anderen Beteiligten, die durch die Verfassung oder in der Geschäftsordnung des Landtages oder der Landesregierung mit eigener Zuständigkeit ausgestattet sind.

25

2. Antragstellerin und Antragsgegner sind vorliegend im Sinne von Art. 75 LVerf, § 35 Nr. 1 und 3 LVerfGG im Organstreitverfahren beteiligtenfähig. Die Antragstellerin ist

26



als Fraktion durch Art. 47 LVerf und als Oppositionsfraktion durch Art. 48 LVerf mit eigenen Rechten im Sinne von Art. 75 Nr. 1 LVerf ausgestattet (LVerfG, Urt. v. 22. Februar 1996 – LVG 8/95). Die Beteiligtenfähigkeit des Antragsgegners ergibt sich unmittelbar aus § 35 Nr. 1 LVerfGG.

3. Mit ihren Anträgen bezeichnet die Antragstellerin auch jeweils einen zulässigen Antragsgegenstand. **27**

a) Der Antrag zu 1. ist auf die Feststellung gerichtet, dass der angegriffene Gesetzesbeschluss vom 28. April 2022 als Maßnahme im Sinne von § 38 S. 1 LVerfGG gegen die im Antrag bezeichneten Vorschriften der Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt verstößt. **28**

Maßnahme im Sinne des § 36 Abs. 1 LVerfGG kann auch der Erlass eines Gesetzes sein (BVerfG, Urt. v. 24. Januar 2023 – 2 BvE 5/18 –, Rn. 42 m. w. N.; VerfGH Berlin, Beschl. v. 21. Oktober 1999 – 71/99). Dabei stellt jedoch nicht das Gesetz als solches die Maßnahme im Sinne eines zulässigen Angriffsgegenstands im Organstreit dar, sondern allein dessen Erlass durch die gesetzgebende Körperschaft. Zulässiger Gegenstand des Organstreitverfahrens ist nicht die objektive Normenkontrolle, sondern die Rechte und Pflichten der Staatsorgane im Verhältnis zueinander. Einer Entscheidung im Organstreitverfahren kommt keine kassatorische oder rechtsgestaltende Wirkung zu. Daher kann das Landesverfassungsgericht im Organstreit keine Entscheidung über die Gültigkeit einer Norm treffen (vgl. zum Bundesrecht: BVerfG, Urt. v. 24. Januar 2023 – 2 BvE 5/18 –, Rn. 43 m. w. N.). Nach § 38 S. 1 LVerfGG stellt das Verfassungsgericht im Organstreit lediglich fest, ob die beanstandete Maßnahme oder Unterlassung gegen eine Vorschrift der Landesverfassung verstößt. Unter diesem Gesichtspunkt können auch die einzelnen Akte des Gesetzgebungsverfahrens statthafter Antragsgegenstand sein (BVerfG, Urt. v. 7. März 1953 – 2 BvE 4/52; Urt. v. 24. Januar 2023 – 2 BvE 5/18 –, Rn. 42). **29**

Neben dem Wortlaut lässt sich auch der Antragsbegründung entnehmen, dass der Antrag zu 1. auf den Erlass des Gesetzes als angegriffene Maßnahme abstellt und nicht gegen das Gesetz als solches oder auf dessen Nichtigerklärung gerichtet ist. Der Antrag zu 1. hat damit einen zulässigen Antragsgegenstand. **30**

b) Der Antrag zu 2. ist seinem Wortlaut nach auf die Feststellung einer Rechtsverletzung durch die Wahl der Mitglieder und stellvertretenden Mitglieder des Parlamentarischen Kontrollgremiums durch den Antragsgegner am 21. Juni 2022 gerichtet. Die Rechtsverletzung ergibt sich nach Auffassung der Antragstellerin daraus, dass im Ergebnis der Wahl die durch die Antragstellerin vorgeschlagenen Mitglieder und stellvertretenden Mitglieder des Parlamentarischen Kontrollgremiums nicht gewählt wurden. Weiterhin sieht die Antragstellerin eine Rechtsverletzung auch darin, dass die von ihr vorgeschlagenen Mitglieder und stellvertretenden Mitglieder des Parlamentarischen Kontrollgremiums nicht gewählt wurden, ohne dass durch geeignete verfahrensmäßige Vorkehrungen sichergestellt war, dass die Ablehnungen nicht von sachwidrigen Gründen bestimmt waren. Unter Berücksichtigung der Ausführungen **31**

der Antragstellerin in der Antragsbegründung ist der Antrag zu 2. dahingehend auszulegen, dass dieser sich auf die Feststellung richtet, dass die Nichtwahl der durch die Antragstellerin vorgeschlagenen Mitglieder und stellvertretenden Mitglieder des Parlamentarischen Kontrollgremiums, ohne dass gegen ein solches Ergebnis geeignete verfahrensmäßige Vorkehrungen durch den Antragsgegner getroffen wurden, die Antragstellerin in ihren Rechten verletzt habe. Der Sache nach richtet sich der Antrag zu 2. somit gegen eine Unterlassung des Antragsgegners.

4. Der Antragsgegner ist passiv prozessführungsbefugt, da er für die Beschlussfassung über die streitgegenständliche Neuregelung des § 25 Abs. 1 S. 1 und 2 VerfSchG-LSA sowie die im Plenum durchgeführte Wahl der Mitglieder und stellvertretenden Mitglieder des Parlamentarischen Kontrollgremiums rechtlich verantwortlich ist. **32**

5. Die Antragstellerin ist nur für den Antrag zu 1. antragsbefugt gemäß § 36 Abs. 1 LVerfGG. Sie kann geltend machen, dass sie durch den angegriffenen Gesetzesbeschluss in ihren Rechten aus Art. 48 Abs. 2 LVerf und Art. 41 Abs. 2 S. 1 und 2 LVerf verletzt ist. Für den Antrag zu 2. fehlt ihr die Antragsbefugnis. **33**

a) Beim Organstreit handelt es sich um eine kontradiktorische Parteistreitigkeit, deren Kern die Durchsetzung von Rechten ist (BVerfG, Beschl. v. 22. März 2022 – 2 BvE 9/20 –, Rn. 25 m. w. N.). Nach § 38 Abs. 1 LVerfGG geht es hierbei um die Rechte, die dem Antragsteller oder dem Organ, welchem dieser angehört, durch die Landesverfassung zur eigenen Wahrnehmung und Mitwirkung übertragen sind oder deren Beachtung erforderlich ist, um die Wahrnehmung ihrer verfassungsrechtlichen Kompetenzen und die Gültigkeit ihrer Akte zu gewährleisten (so für das Bundesrecht: BVerfG, Beschl. v. 22. März 2022 – 2 BvE 9/20 –, Rn. 25 m. w. N.). **34**

b) Gemäß § 36 Abs. 1 LVerfGG ist der Antrag im Organstreitverfahren nur zulässig, wenn der Antragsteller geltend macht, dass er oder das Organ, welchem er angehört, durch eine Maßnahme oder Unterlassung des Antragsgegners in seinen verfassungsrechtlichen Zuständigkeiten verletzt oder unmittelbar gefährdet ist. Das Organstreitverfahren dient allein dem Schutz der Rechte der Staatsorgane im Verhältnis zueinander, nicht aber der allgemeinen Verfassungsaufsicht (BVerfG, Beschl. v. 11. Dezember 2018 – 2 BvE 1/18 –, Rn. 18; Beschl. v. 2. Juli 2019 – 2 BvE 4/19 –, Rn. 20; Urt. v. 24. Januar 2023 – 2 BvE 5/18 –, Rn. 38). Das Organstreitverfahren ermöglicht keine „objektive Klärung der Rechtslage“ (LVerfG, Urt. v. 22. Februar 1996 – LVG 8/95 –, LKV 1997, 63, 64). **35**

Die einzelnen Akte des Gesetzgebungsverfahrens können statthafter Antragsgegenstand sein, sofern der Antragsteller schlüssig darlegen kann, dass hierdurch in seine Rechte eingegriffen wurde (BVerfG, Urt. v. 7. März 1953 – 2 BvE 4/52; Urt. v. 24. Januar 2023 – 2 BvE 5/18 –, Rn. 42). **36**

c) Im Organstreitverfahren bedarf es nach § 36 Abs. 1 LVerfGG für die Zulässigkeit des Antrags neben der Bezeichnung derjenigen Vorschrift, gegen die der Antragsgegner durch die beanstandete Maßnahme oder Unterlassung verstoßen haben soll, **37**

der Darlegung eines Sachverhaltes, aufgrund dessen nicht von vornherein ausgeschlossen werden kann, dass der Antragsgegner Rechte des Antragstellers, die aus einem verfassungsrechtlichen Rechtsverhältnis zwischen den Beteiligten erwachsen, durch die beanstandete rechtserhebliche Maßnahme oder Unterlassung verletzt oder unmittelbar gefährdet hat. Für die Zulässigkeit eines Organstreitverfahrens erforderlich, aber auch ausreichend ist es somit, dass die vom Antragsteller behauptete Verletzung oder unmittelbare Gefährdung seiner verfassungsmäßigen Rechte möglich erscheint (so zum Bundesrecht: BVerfG, Urt. v. 24. Januar 2023 – 2 BvE 5/18 –, Rn. 53 m. w. N.) Der Antragsteller muss dabei hinreichend konkret und schlüssig vortragen, dass er durch die von ihm beanstandete Maßnahme oder Unterlassung in seinen Rechten verletzt oder unmittelbar gefährdet ist. Fehlt es an der notwendigen Plausibilität der Darlegung, ist der Antrag unzulässig (hierzu für das Bundesrecht: Bethge, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, BVerfGG, 63. EL Juni 2023, § 73, Rn. 33).

d) Der Antrag zu 1. ist nur insoweit zulässig, als sich die Antragstellerin auf eine Verletzung ihrer Rechte aus Art. 48 Abs. 2 LVerf und Art. 41 Abs. 2 S. 1 und 2 LVerf beruft. Im Übrigen ist der Antrag zu 1. aufgrund fehlender Antragsbefugnis unzulässig.

**38**

Die Antragsbefugnis für den Antrag zu 1. setzt voraus, dass die Antragstellerin geltend machen kann, durch den Gesetzesbeschluss des Antragsgegners vom 28. April 2022 über die Neufassung von § 25 Abs. 1 S. 1 und 2 VerfSchG-LSA in ihren verfassungsrechtlichen Zuständigkeiten verletzt oder unmittelbar gefährdet zu sein (LVerfG, Urt. v. 23. November 2015 – LVG 8/13 –, Rn. 60). Die Antragstellerin muss somit geltend machen können, in einem verfassungsrechtlichen Anspruch auf gleichberechtigte Berücksichtigung bei der parlamentarischen Kontrolle des Verfassungsschutzes und damit auf gleichberechtigte Berücksichtigung auch bei der Besetzung des Parlamentarischen Kontrollgremiums verletzt zu sein.

**39**

aa) Die Antragstellerin beruft sich hierfür zunächst auf eine Verletzung ihrer Rechte aus Art. 48 Abs. 2 LVerf. Diese Bestimmung der Landesverfassung räumt in Ergänzung zu Art. 47 LVerf den Oppositionsfraktionen das Recht auf Chancengleichheit im Parlament ein. Das Recht auf Chancengleichheit als Oppositionsfraktion könnte durch die Neufassung von § 25 Abs. 1 S. 1 und 2 VerfSchG-LSA und die darin vorgesehene Verkleinerung des Parlamentarischen Kontrollgremiums auf vier Abgeordnete bei lediglich einem Sitz für die Opposition in Kombination mit der in § 25 Abs. 2 VerfSchG-LSA unverändert vorgesehenen Mehrheitswahl verletzt sein. Wie die am 21. Juni 2022 vom Antragsgegner durchgeführte Wahl belegt, kommt es aufgrund der Neufassung des § 25 Abs. 1 und 2 VerfSchG-LSA jedenfalls in Betracht, dass aufgrund einer Wahlentscheidung des Antragsgegners keiner der von der Antragstellerin vorgeschlagenen Kandidaten einen Sitz im Parlamentarischen Kontrollgremium erhält und diese bei der Besetzung unberücksichtigt bleiben. Die gesetzliche Neuregelung ermöglicht es somit, dass die Antragstellerin als Oppositionsfraktion bzw. die von ihr vorgeschlagenen Kandidaten bei der Besetzung des Parlamentarischen Kontrollgremiums unberücksichtigt bleiben. Damit ist die erforderliche Antragsbefugnis

**40**

für den Antrag zu 1. im Hinblick auf die in Art. 48 Abs. 2 LVerf verfassungsrechtlich normierte Chancengleichheit der Oppositionsfraktionen gegeben.

bb) Eine mögliche Verletzung verfassungsmäßiger Rechte der Antragstellerin kommt auch hinsichtlich des Rechts auf Ausübung des freien Mandats und der gleichberechtigten parlamentarischen Mitwirkung aus Art. 41 Abs. 2 S. 1 und 2 LVerf in Betracht. Durch diese Verfassungsbestimmung werden nicht nur die einzelnen Abgeordneten, sondern auch die Fraktionen als parlamentarische Organisationsform zur gemeinsamen Mandatsausübung berechtigt, wobei das Recht der Fraktionen zur gleichberechtigten parlamentarischen Mitwirkung in Art. 47 Abs. 2 S. 2 LVerf und für die Oppositionsfraktionen in Art. 48 Abs. 2 LVerf durch die Landesverfassung nochmals speziell normiert ist. Unter dem hier maßgeblichen rechtlichen Gesichtspunkt der Chancengleichheit der Oppositionsfraktionen deckt sich der Anwendungsbereich von Art. 41 Abs. 2 S. 1 und 2 LVerf mit Art. 48 Abs. 2 LVerf (Reich, Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt, Kommentar, 2. Aufl. 2004, Art. 48, Rn. 2). Auch im Hinblick auf Art. 41 Abs. 2 S. 1 und 2 LVerf ist die Antragsbefugnis für den Antrag zu 1. damit gegeben.

41

cc) An der erforderlichen Antragsbefugnis für den Antrag zu 1. fehlt es jedoch, soweit sich die Antragstellerin durch die Novellierung des § 25 Abs. 1 S. 1 und 2 VerfSchG-LSA als Fraktion in ihren Rechten aus Art. 41 Abs. 1 S. 4 LVerf verletzt sieht.

42

Die Antragstellerin verkennt insoweit zunächst bereits, dass Art. 41 Abs. 1 S. 4 LVerf die Kontrolle der vollziehenden Gewalt dem Landtag insgesamt und nicht den Fraktionen zuweist.

43

Sodann wäre zwar zumindest denkbar, dass die Antragstellerin im Sinne von § 36 Abs. 1 LVerfGG die Rechte des Landtags auf Überwachung der Exekutive in Prozessstandschaft geltend machen könnte, jedoch würde dies voraussetzen, dass sich der Landtag im Sinne einer „Selbstentmachtung“ durch die gesetzliche Neuregelung in § 25 Abs. 2 S. 1 und 2 VerfSchG-LSA seiner Rechte auf eine effektive Kontrolle des Verfassungsschutzes ganz oder zum Teil begeben hätte. Dies ist jedoch erkennbar nicht der Fall. Durch die Entscheidung über die Errichtung des Parlamentarischen Kontrollgremiums hat der Gesetzgeber sich gerade nicht seiner Kontrollrechte ganz oder teilweise begeben, sondern vielmehr ein zusätzliches Kontrollinstrument geschaffen und die ihm verfassungsrechtlich zugewiesenen Kontrollrechte somit gestärkt. Der Gesetzgeber wäre unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten berechtigt gewesen, auf die Errichtung eines parlamentarischen Kontrollgremiums gänzlich zu verzichten. Wenn sich der Gesetzgeber aber trotz fehlender Anordnung durch die Verfassung im Rahmen seiner Organisationshoheit auf einfachgesetzlicher Ebene mit dem Verfassungsschutzgesetz für die Schaffung eines parlamentarischen Kontrollgremiums entschieden hat, können hierdurch weder dem Parlament insgesamt noch den Fraktionen in unzulässiger Weise Befugnisse zur Kontrolle der Exekutive entzogen worden sein.

44

dd) Soweit sich die Antragstellerin auf eine Verletzung von Rechten aus Art. 2 Abs. 1 und Abs. 2 LVerf beruft, hat sie eine mögliche Rechtsverletzung nicht hinreichend dargelegt. Das Vorbringen der Antragstellerin beschränkt sich insoweit auf die bloße Behauptung, ein ihr zugewiesenes Recht auf Wahrung der Grundsätze der repräsentativen Demokratie aus Art. 2 Abs. 1 und Abs. 2 LVerf sei verletzt. **45**

Zwar beinhaltet das Demokratieprinzip nach Art. 2 Abs. 1 und Abs. 2 LVerf den Schutz parlamentarischer Minderheiten sowie den Grundsatz effektiver Opposition, jedoch genügt dies allein zur Bestimmung der spezifischen organschaftlichen Rechte und Mitwirkungsbefugnisse im Gesetzgebungsverfahren nicht (für das Bundesrecht: BVerfG, Urt. v. 24. Januar 2023 – 2 BvE 5/18 –, Rn. 61 m. w. N.). Die bloße Bezugnahme auf das Demokratieprinzip genügt den Anforderungen an eine substantiierte Darlegung der Möglichkeit einer Verletzung von Organrechten der Antragstellerin nicht. Die Antragsbefugnis setzt im systematischen Zusammenhang mit Art. 75 Nr. 1 LVerf, § 2 Nr. 2 LVerfGG voraus, dass die Streitigkeit „über den Umfang der Rechte und Pflichten“ eine spezifische verfassungsrechtliche Pflicht des Antragsgegners gegenüber dem Antragsteller im Hinblick auf dessen verfassungsrechtliche Zuständigkeiten betrifft (LVerfG, Urt. v. 23. November 2015 – LVG 8/13 –, Rn. 61). Es bedarf deshalb des Rückgriffs auf die Ausgestaltung der Fraktionsrechte im Rahmen der Landesverfassung, um konkrete Beteiligungsrechte der (Oppositions-)Fraktionen im Gesetzgebungsverfahren zu bestimmen und auf dieser Grundlage die Möglichkeit einer Verletzung organschaftlicher Rechte der Antragstellerin substantiiert aufzuzeigen (BVerfG a. a. O.). **46**

ee) Soweit die Antragstellerin einen Verstoß gegen ihr Recht auf Minderheitenschutz in Form des Rechts auf faire und loyale Anwendung der Geschäftsordnung des Landtags geltend macht, ist eine Rechtsverletzung ebenfalls nicht hinreichend dargelegt. Es fehlt an den erforderlichen Ausführungen, in welcher Weise der Grundsatz des Minderheitenschutzes in Form des Rechts auf faire und loyale Anwendung der Geschäftsordnung des Landtags und das Recht auf Wahrung des verfassungsrechtlichen Grundsatzes der Organtreue verletzt sein soll. **47**

Soweit es um die Auslegung und Anwendung der Geschäftsordnung geht, hat eine am Grundsatz der fairen und loyalen Anwendung orientierte Kontrolle daraufhin zu erfolgen, ob sie evident sachwidrig ist (BVerfG, Urt. v. 22. März 2022 – 2 BvE 2/20 –, Rn. 61). Die Antragstellerin übersieht jedoch, dass der Gesetzesbeschluss nur als Verfahrensakt eine Anwendung der Geschäftsordnung ist. Der Antrag zu 1. richtet sich jedoch nicht gegen das Verfahren, sondern gegen den Inhalt des Beschlusses. **48**

Soweit sich die Antragstellerin auf eine Verletzung des Minderheitenschutzes berufen will, ist bereits nicht erkennbar, welche Rechte sich hieraus für eine (Oppositions-)Fraktion ergeben sollen, die über diejenigen aus Art. 47 f. LVerf hinausgehen (zur bundesverfassungsrechtlichen Ausgestaltung der Minderheitenrechte sowie zum verfassungsrechtlichen Grundsatz effektiver Opposition vgl. BVerfG, Urt. v. 3. Mai 2016 – 2 BvE 4/14 –, Rn. 86 m. w. N.). **49**

ff) Auch für eine Verletzung des verfassungsrechtlichen Grundsatzes der Organtreue fehlt es an einem hinreichend substantiierten Vorbringen der Antragstellerin. Diese legt nicht in der erforderlichen Weise dar, welchen normativen Gehalt der Grundsatz der Organtreue im Hinblick auf den angegriffenen Gesetzesbeschluss haben soll, der nicht bereits durch Art. 47 f. LVerf erfasst wäre. **50**

e) Für den Antrag zu 2. fehlt es insgesamt an der erforderlichen Darlegung der Möglichkeit einer Rechtsverletzung und damit an der erforderlichen Antragsbefugnis. **51**

Die Antragsbefugnis für den Antrag zu 2. verlangt, dass die Antragstellerin substantiiert darlegt, worin eine Gefährdung oder Verletzung ihrer verfassungsmäßigen Rechte als Oppositionsfraktion allein durch den Wahlvorgang und dessen Ergebnis liegen könnte, also durch die Anwendung der Vorschrift, deren Beschluss die Antragstellerin mit dem Antrag zu 1. angreift. Sie hätte nachvollziehbar ausführen müssen, worin eine mögliche Rechtsverletzung liegen soll, die nicht bereits der im Gesetz vorgesehenen Mehrheitsentscheidung immanent ist. Beschränken sich die dem Antragsteller aufgrund einer gesetzlichen Regelung zustehenden Mitwirkungsrechte nämlich auf ein Vorschlagsrecht, so kann der Wahlakt selbst eine eigenständige Beschwer von vornherein nur hinsichtlich der Verletzungen dieses Vorschlagsrechts oder hinsichtlich Fehlern bei der Durchführung der Wahl entfalten (BVerfG, Beschl. v. 22. März 2022 – 2 BvE 9/20 –, Rn. 37; VerfG Brandenburg, Urt. v. 6. September 2023 – VfGBbg 78/21 –, Rn. 124). **52**

Da sich nach der Neufassung des § 25 Abs. 1 S. 1 und 2 VerfSchG-LSA die Rechte der Fraktionen und damit auch der Antragstellerin auf ein Vorschlagsrecht beschränken, hätte die Antragstellerin die Möglichkeit einer Rechtsverletzung allein durch den Wahlakt vom 21. Juni 2022 substantiiert darlegen müssen. Hieran fehlt es jedoch. **53**

Soweit die Antragstellerin vorträgt, mit der Wahlentscheidung im Plenum am 21. Juni 2022 sei allein der Wahlvorschlag der Fraktionen der CDU, der SPD, der FDP und DIE LINKE (Drs. 8/1296) berücksichtigt worden, während die Vorschläge der Antragstellerin als zweitgrößter Fraktion des Parlaments und größter Oppositionsfraktion keine Berücksichtigung gefunden hätten, ist dieses Vorbringen bereits nicht nachvollziehbar. Die Wahlvorschläge der Antragstellerin sind im Rahmen der Wahlentscheidung im Plenum berücksichtigt worden. In seiner Sitzung vom 21. Juni 2022 hat der Landtag zunächst über den Wahlvorschlag der Antragstellerin (Drs. 8/134) und erst im Anschluss über den Wahlvorschlag der Fraktionen der CDU, der SPD, der FDP und DIE LINKE (Drs. 8/1296) abgestimmt. **54**

Soweit die Antragstellerin im Weiteren allgemein das Fehlen verfahrensmäßiger Vorkehrungen zur Verhinderung einer Nichtwahl der von ihr vorgeschlagenen Kandidaten aus sachwidrigen Gründen rügt, kann dies aufgrund einer fehlenden gesetzlichen Regelung zwar die Antragsbefugnis für den Antrag zu 1., nicht jedoch für den Antrag zu 2. begründen. Es kommt zwar in Betracht, dass der Grundsatz der Chancengleichheit der Oppositionsfraktionen Anforderungen an die Wahlentscheidung stellt, die ein missbräuchliches Vorgehen der Mehrheitsfraktionen und einen unzulässigen **55**

Ausschluss der Oppositionsfraktionen bei der Besetzung des Parlamentarischen Kontrollgremiums verhindern (siehe hierzu BeckOK GG/Mehde, 56. Ed. 15. August 2023, Art. 45d GG, Rn. 14.3). Für eine Verletzung derartiger Anforderungen im Rahmen der Wahlentscheidung vom 21. Juni 2022 fehlt es jedoch am erforderlichen substantiierten Vorbringen der Antragstellerin.

Der Vortrag der Antragstellerin beschränkt sich insoweit auf die Behauptung, der Antragsgegner habe „nicht in den bestehenden Gremien die Absprache und eine Vermittlung des Wahlvorschlags der Antragstellerin versucht“. Hieraus lässt sich jedoch nicht ansatzweise entnehmen, welche Maßnahmen innerhalb welchen Gremiums nach Ansicht der Antragstellerin durch den Antragsgegner in verfassungsrechtlich gebotener Weise vorzunehmen gewesen wären. Ein solcher Vortrag wäre aber deshalb erforderlich gewesen, weil der Wahlvorschlag der Antragstellerin zur Abstimmung stand und auch sonstige dem Wahlvorgang anhaftende Mängel nicht erkennbar sind. Es hätte deshalb der konkreten Darlegung bedurft, welche Maßnahmen des Antragsgegners nach Auffassung der Antragstellerin im Zusammenhang mit der Durchführung der Wahl aus verfassungsrechtlichen Gründen erforderlich und geboten gewesen sein sollen.

**56**

Die weiteren Ausführungen der Antragstellerin im Zusammenhang mit dem Wahlakt vom 21. Juni 2022 beziehen sich nicht auf mögliche Verletzungen ihres Vorschlagsrechts oder etwaige Fehler bei der Durchführung der Wahl, sondern richten sich gegen den Gesetzesbeschluss und die hierdurch mit der Neufassung von § 25 Abs. 1 S. 1 und 2 VerfSchG-LSA vorgesehene Besetzung des Parlamentarischen Kontrollgremiums mit (lediglich noch) vier Abgeordneten des Landtags. Sie können deshalb die Antragsbefugnis für den Antrag zu 2. nicht begründen. So führt die Antragstellerin aus, dass die Gesetzesbegründungen für die wiederholten Änderungen von § 25 Abs. 1 VerfSchG-LSA in den vorhergehenden Legislaturperioden im Wesentlichen gleichlautend gewesen seien, obgleich die Mitgliederzahl und Zusammensetzung des Parlamentarischen Kontrollgremiums bzw. der Parlamentarischen Kontrollkommission wiederholt geändert wurde. Auch fehle es an einer nachvollziehbaren Begründung für die nunmehrige Reduzierung der Zahl der Mitglieder des Parlamentarischen Kontrollgremiums. Diese Ausführungen betreffen allein die gesetzliche Neuregelung und damit den mit dem Antrag zu 1. angegriffenen Gesetzesbeschluss vom 28. April 2022. Rechtsverletzungen des Vorschlagsrechts der Antragstellerin oder Fehler bei der Durchführung der Wahl werden hierdurch nicht aufgezeigt.

**57**

Für den Antrag zu 2. fehlt es somit insgesamt an der erforderlichen Antragsbefugnis.

**58**

6. Der Antrag zu 1. ist fristgemäß im Sinne von § 36 Abs. 3 LVerfGG gestellt. Nach dieser Vorschrift muss ein Antrag im Organstreitverfahren binnen einer Frist von sechs Monaten gestellt werden, nachdem die beanstandete Maßnahme oder Unterlassung dem Antragsteller bekannt geworden ist. Der Antrag zu 1. richtet sich gegen den Gesetzesbeschluss vom 28. April 2022. Die Antragschrift vom 27. Oktober 2022 ist am selben Tag beim Landesverfassungsgericht eingegangen und wahrt damit die gesetzliche Frist.

**59**

## II.

Der Antrag zu 1. ist, soweit zulässig, unbegründet. Die Antragstellerin ist durch den Gesetzesbeschluss über die Neufassung von § 25 Abs. 1 S. 1 und 2 VerfSchG-LSA nicht in ihren Rechten aus Art. 48 Abs. 2 LVerf (1.) und Art. 41 Abs. 2 S. 1 und 2 LVerf (2.) verletzt. **60**

1. Das Recht der Antragstellerin auf Chancengleichheit im Parlament aus Art. 48 Abs. 2 LVerf wird durch die mit § 25 Abs. 1 S. 1 und 2 VerfSchG-LSA vorgenommene Reduzierung der Anzahl der Mitglieder im Parlamentarisches Kontrollgremium auf vier bei einem Sitz für die Opposition und Beibehaltung der in § 25 Abs. 2 VerfSchG-LSA vorgesehenen Wahl der Mitglieder und stellvertretenden Mitglieder nicht verletzt. **61**

a) Im Unterschied zum Grundgesetz und zu anderen Landesverfassungen enthält die Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt keine eigenständige Bestimmung über die Errichtung und Besetzung eines parlamentarischen Kontrollgremiums, so dass die parlamentarische Kontrolle durch ein solches Gremium lediglich einfachgesetzlich geregelt ist. **62**

Sofern sich das Parlament allerdings im Rahmen seiner Organisationshoheit dafür entscheidet, seine Arbeit durch gesetzliche Bestimmungen auf einen Ausschuss oder ein Gremium zu übertragen, hat es den in Art. 48 Abs. 2 LVerf normierten Grundsatz der Chancengleichheit der Oppositionsfraktionen bei der Besetzung dieses Ausschusses oder Gremiums zu beachten. Das Gebot des Schutzes parlamentarischer Minderheiten sowie das Recht auf verfassungsmäßige Ausübung der Oppositionsrechte sind wesentlicher Teil des demokratischen Prinzips (BayVerfGH, Urt. v. 21. Januar 2002 – Vf. 13-VIII-00, NVwZ 2002, 1372, 1373). **63**

Das Recht auf Chancengleichheit der Oppositionsfraktionen aus Art. 48 Abs. 2 LVerf wird hinsichtlich ihrer Mitwirkung in parlamentarischen Ausschüssen und Gremien durch den verfassungsrechtlichen Grundsatz der Spiegelbildlichkeit ausgestaltet (vgl. zuletzt VerfG Brandenburg, Urt. v. 6. September 2023 – VfGBbg 78/21 –, Rn. 92 für die Fraktionen nach der Verfassung des Landes Brandenburg). Die Fraktionen stellen die wesentlichen politischen Kräfte im Parlament dar. Auf der Gleichheit der einzelnen Abgeordneten aufbauend, sind sie der maßgebliche Bezugspunkt für die Gewichtung von Untergremien und daher auch entsprechend ihrer Stärke zu behandeln (vgl. BVerfG, Urt. v. 28. Februar 2012 – 2 BvE 8/11 –, Rn. 127). Sofern das Parlament seine Aufgaben nicht insgesamt unter Einbeziehung aller Abgeordneten wahrnimmt, sondern diese auf ein Gremium überträgt, fordert der Grundsatz der Spiegelbildlichkeit, dass das vom Parlament gebildete Gremium ein verkleinertes Abbild des Plenums darstellt und dieses in seiner politischen Gewichtung widerspiegelt. Der Grundsatz der Spiegelbildlichkeit als Ausformung der in Art. 48 Abs. 2 LVerf geregelten Chancengleichheit der Opposition fordert somit eine möglichst getreue Abbildung der Stärke der im Plenum vertretenen Fraktionen (vgl. BVerfG, Urt. v. 22. September 2015 – 2 BvE 1/11 –, Rn. 93, Urt. v. 28. Februar 2012 – 2 BvE 8/11 –, Rn. 126, Urt. v. 13. Juni 1989 – 2 BvE 1/88 –, Rn. 113). **64**



- Bei plenareretzenden Ausschüssen mit Entscheidungsbefugnissen sind Abstriche vom Grundsatz der Spiegelbildlichkeit nur in besonders gelagerten Fällen zulässig, etwa wenn der Grundsatz der Spiegelbildlichkeit mit dem Mehrheitsprinzip, also dem Grundsatz, dass sich die die Regierung tragende parlamentarische Mehrheit bei Sachentscheidungen auch in verkleinerten Abbildungen des Parlaments durchsetzen können muss, kollidiert. In diesen Fällen sind beide Grundsätze zu einem schonenden Ausgleich zu bringen (vgl. BVerfG, Urt. v. 8. Dezember 2004 – 2 BvE 3/02; Urt. v. 28. Februar 2012 – 2 BvE 8/11 –, Rn. 127). Sofern Entscheidungszuständigkeiten durch das Parlament auf einen plenareretzenden Ausschuss übertragen würden, in dem nicht alle Fraktionen proportional vertreten sind, läge eine Verletzung des Prinzips parlamentarischer Repräsentation vor (so zutreffend Meinel, Mehrheitsprinzip und Minderheitenschutz bei der parlamentarischen Kontrolle der Nachrichtendienste – Zur Verfassungsmäßigkeit der Mehrheitswahl zum Kontrollgremium des bayerischen Landtags nach Art. 2 PKGG. Rechtsgutachten im Auftrag des Bayerischen Landtags, S. 19). **65**
- Der Grundsatz der Spiegelbildlichkeit, den das Bundesverfassungsgericht aus der Freiheit und Gleichheit des Mandats herleitet und zunächst für Fachausschüsse entwickelt hat, gilt für jede Tätigkeit des Parlaments als Organ der Gesetzgebung und der Kontrolle der Regierung. An allen Prozessen der Willensbildung des Parlaments sind alle Abgeordneten gleichermaßen mitzuwirken berufen. **66**
- Folgerichtig ist der Grundsatz der Spiegelbildlichkeit grundsätzlich auch auf die Errichtung und Besetzung parlamentarischer Kontrollgremien anzuwenden (VerfG Brandenburg, Urt. v. 6. September 2023 – VfGBbg 78/21 –, Rn. 94; SächsVerfGH, Urt. v. 26. Januar 1996 – Vf. 15-I-95, LKV 1996, 295; Hermes, in: Dreier, GG, Bd. II, 3. Auflage 2015, Art. 45d, Rn. 37; Unger, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 2, 7. Auflage 2018, Art. 45d, Rn. 14; Schönberger / Schönberger, JZ 2018, 105, 108). Zwar unterscheidet sich ein parlamentarisches Kontrollgremium von einem plenareretzenden Ausschuss, was unter anderem daran deutlich wird, dass das parlamentarische Kontrollgremium nicht dem Grundsatz der Diskontinuität unterliegt, jedoch nimmt das parlamentarische Kontrollgremium ebenfalls mitgliedschaftliche Rechte der Abgeordneten wahr, weshalb der Grundsatz der Spiegelbildlichkeit auf parlamentarische Kontrollgremien grundsätzlich ebenfalls Anwendung findet (unter Hinweis auf die „erheblichen Einschränkungen“ im Ansatz auch Meinel, a. a. O., S. 23–33). **67**
- Der Spiegelbildlichkeitsgrundsatz als Ausformung des Grundsatzes der Chancengleichheit der Oppositionsfraktionen im Sinne von Art. 48 Abs. 2 LVerf findet jedoch nicht uneingeschränkt Anwendung und ist nicht abwägungsfest, sondern kann durch andere Rechtsgüter von Verfassungsrang begrenzt werden, zu denen insbesondere die Funktionsfähigkeit des Parlaments gehört (BVerfG, Urt. v. 28. Februar 2012 – 2 BvE 8/11 –, Rn. 114 m. w. N.). Daher können Gründe des Geheimschutzes eine Abweichung vom Grundsatz der Spiegelbildlichkeit rechtfertigen (BVerfG, Urt. v. 14. Januar 1986 – 2 BvE 14/83, 2 BvE 4/84, VerfG Brandenburg, Urt. v. 6. September 2023 – VfGBbg 78/21 –, Rn. 95). **68**

Kollidierende Verfassungsrechtspositionen sind durch den Gesetzgeber in einen schonenden Ausgleich miteinander zu bringen, wobei dem Parlament im Rahmen seiner Selbstorganisationsbefugnis ein weiter Gestaltungsspielraum zusteht. Es ist deshalb in erster Linie Sache des Parlaments zu konkretisieren, auf welche Weise seine Mitglieder an der parlamentarischen Willensbildung mitwirken (BVerfG, Urt. v. 28. Februar 2012 – 2 BvE 8/11 –, Rn. 117 f., VerfG Brandenburg, Urt. v. 6. September 2023 – VfGBbg 78/21 –, Rn. 95 f.). Im Rahmen seiner Organisationshoheit gestaltet das Parlament aus, wie die Abgeordneten ihre verfassungsrechtlichen Statusrechte wahrnehmen können (VerfG Brandenburg, Urt. v. 6. September 2023 – VfGBbg 78/21 –, Rn. 97 f. m. w. N.).

Sofern es um die Besetzung parlamentarischer Gremien geht, kommt deshalb der Art und Funktion des Gremiums bei der Ausgestaltung und Besetzung erhebliche Bedeutung zu. Welche Einschränkungen des Spiegelbildlichkeitsgrundsatzes für die Einrichtung und Besetzung eines parlamentarischen Kontrollgremiums verfassungsrechtlich zulässig sein können, ist deshalb insbesondere unter Berücksichtigung der Funktionsweise und der organisationsrechtlichen Struktur des Parlamentarischen Kontrollgremiums zu ermitteln (VerfG Brandenburg, Urt. v. 6. September 2023 – VfGBbg 78/21 –, Rn. 97; Meinel, a. a. O, S. 23 ff.).

b) In Anwendung dieser Grundsätze stellt die Festlegung der Zahl der Mitglieder im Parlamentarischen Kontrollgremium auf vier bei obligatorischer Berücksichtigung eines Oppositionsabgeordneten eine Beschränkung der Chancengleichheit der Antragstellerin als Oppositionsfraktion aus Art. 48 Abs. 2 LVerf dar (aa), die in Abwägung mit anderen Verfassungsrechtspositionen jedoch erforderlich (bb) und die kollidierenden Verfassungsrechtsgüter zu einem angemessenen Ausgleich bringt (cc).

aa) § 25 Abs. 1 VerfSchG-LSA schränkt die Mitwirkungs- und Teilnahmerechte der Fraktionen und damit das Recht der Antragstellerin als Oppositionsfraktion auf Chancengleichheit ein, indem die Anzahl der Abgeordneten auf vier beschränkt ist und deshalb nicht sämtliche Fraktionen mit einem Abgeordneten im Parlamentarischen Kontrollgremium vertreten sind.

Der Gesetzgeber hat im Rahmen der Novellierung des Verfassungsschutzgesetzes nicht von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, die Mehrheitsverhältnisse im Parlament spiegelbildlich im Parlamentarischen Kontrollgremium abzubilden. Er hat auch nicht allen im Parlament vertretenen Fraktionen mindestens einen Sitz im Gremium zugewiesen, wie dies etwa § 35 Abs. 1 S. 3 Niedersächsisches Verfassungsschutzgesetz vorsieht. Die Beschränkung der Anzahl der Mitglieder des Parlamentarischen Kontrollgremiums auf vier bei derzeit sechs Fraktionen im Landtag von Sachsen-Anhalt durch die gesetzliche Neuregelung von § 25 Abs. 1 und 2 VerfSchG-LSA stellt deshalb eine Beschränkung der formalen Chancengleichheit der Oppositionsfraktionen und damit einen Eingriff in Art. 48 Abs. 2 LVerf dar.

bb) Der Gesetzgeber durfte die Beschränkung der Anzahl der Mitglieder im Parlamentarischen Kontrollgremium und die damit verbundene fehlende Repräsentation

der im Parlament vertretenen Oppositionsfraktionen jedoch zur Sicherung des Vertrauens- und Geheimschutzes bei der Kontrolle des Verfassungsschutzes durch den Landtag und damit zur Sicherung der Funktionsfähigkeit des Parlaments selbst als erforderlich ansehen.

Die Funktions- und Arbeitsfähigkeit eines Nachrichtendienstes setzt notwendig voraus, dass sich dessen Tätigkeit zwar nicht vollständig, aber doch sehr weitgehend der Wahrnehmung durch die Öffentlichkeit entzieht und geheim bleibt. Die nachrichtendienstliche Tätigkeit ist grundsätzlich nur dann in der erforderlichen Effektivität möglich, wenn sicherheitsrelevante Informationen verdeckt erhoben und ausgewertet werden können.

75

Die Mitglieder des Parlamentarischen Kontrollgremiums haben nach § 27 Abs. 2 VerfSchG-LSA das Recht auf Erteilung von Auskünften, Einsicht in Akten und andere Unterlagen, Zugang zu den Einrichtungen der Verfassungsschutzbehörde sowie auf Anhörung von Auskunftspersonen. Sie erhalten im Rahmen ihrer Tätigkeit konkrete Informationen über die Aufklärungsarbeit des Verfassungsschutzes und anderer Sicherheitsbehörden und dabei auch Angaben über konkrete Informationsquellen sowie nachrichtendienstlich tätige Personen. Diese Informationen können Aufschluss über die Aufklärungsarbeit des Verfassungsschutzes geben und enthalten regelmäßig Hinweise auf andere Informationsquellen und Informanten, die möglicherweise gefährdet wären, wenn deren Zusammenarbeit mit den Sicherheitsbehörden bekannt würde (BayVerfGH, Urt. v. 21. Februar 2002 – Vf. 13-VIII-00). Die Gewährleistung der erforderlichen besonderen Geheimhaltung und des Vertraulichkeitsschutzes im Tätigkeitsbereich der parlamentarischen Kontrollgremien sichert somit sowohl den Schutz von Leib und Leben nachrichtendienstlich tätiger Personen als auch die erforderliche Effektivität nachrichtendienstlicher Tätigkeit überhaupt.

76

Daraus folgend muss im Rahmen der parlamentarischen Kontrolle des Verfassungsschutzes und der Einrichtung der parlamentarischen Kontrollgremien sichergestellt werden, dass die Exekutive von der vertraulichen Behandlung der von ihr mitgeteilten Informationen ausgehen und sich hierauf verlassen kann, da nur dann eine möglichst weitgehende und umfassende Unterrichtung des Gremiums durch die Exekutive erwartet werden kann und zu rechtfertigen ist (VerfG Brandenburg, Urt. v. 6. September 2023 – VfGBbg 78/21 –, Rn. 116). Die Arbeit des Parlamentarischen Kontrollgremiums kann nur effektiv erfolgen, wenn deren Mitgliedern auch konkrete Angaben und Daten zu nachrichtendienstlichen Tätigkeiten übermittelt werden. Die Sicherstellung der erforderlichen Geheimhaltung im Parlamentarischen Kontrollgremium stellt somit die notwendige Voraussetzung für dessen möglichst umfassende Unterrichtung und daraus folgend für dessen effektive Arbeit dar.

77

Die Wahrung des erforderlichen Maßes an Geheimhaltung ist auch deshalb geboten, weil andernfalls die Gefahr bestünde, dass sich die Verfassungsschutzbehörden des Bundes und der übrigen Länder einer Zusammenarbeit untereinander verweigern könnten (VerfG Brandenburg, Urt. v. 19. Februar 2016 – VfGBbg 57/15 –, NVwZ 2016, 931, 933).

78

Die erforderliche Geheimhaltung wird durch die Begrenzung der Zahl der Mitglieder des Parlamentarischen Kontrollgremiums gefördert. Mit einer steigenden Anzahl von Geheimnisträgern erhöhen sich die Gefahren für Verletzungen von Verschwiegenheitspflichten (BayVerfGH, Urt. v. 21. Februar 2002 – Vf. 13-VIII-00). Ein kleineres Gremium bietet durch die Mechanismen der kollegialen Kontrolle eine bessere Gewähr dafür, dass Informationen nicht trotz bestehender Sanktionsdrohungen unbelegt offenbart werden (Meinel, a. a. O., S. 40). Hierauf stellt erkennbar auch die Begründung des Gesetzentwurfs (Drs. 8/760) ab, wenn die Reduzierung der Anzahl der Mitglieder im Parlamentarischen Kontrollgremium mit der Verbesserung und Gewährleistung der Funktions- und Entscheidungsfähigkeit des Gremiums begründet wird. **79**

Es ist deshalb nicht zu beanstanden, wenn der Gesetzgeber generalisierend davon ausgeht, dass mit der Zahl der Mitglieder im Parlamentarischen Kontrollgremium die Gefahr von Verletzungen des Geheimschutzes steigt und es deshalb für erforderlich hält, aus Geheimschutzgründen nur eine geringe Anzahl Abgeordnete für das Parlamentarische Kontrollgremium vorzusehen, sodass nicht jede im Parlament vertretene Fraktion mit einem Abgeordneten vertreten ist. **80**

cc) Die Beschränkung der Chancengleichheit der Oppositionsfraktionen durch § 25 VerfSchG-LSA entspricht einem angemessenen Ausgleich mit der verfassungsrechtlich geschützten Position des Geheimschutzes. **81**

aaa) Es ist zunächst nicht zu beanstanden, dass der Gesetzgeber die Zahl der Mitglieder und stellvertretenden Mitglieder des Parlamentarischen Kontrollgremiums von vormals fünf auf nunmehr vier Abgeordnete reduziert hat. **82**

Mangels verfassungsrechtlicher Vorgaben fällt es in die Organisationshoheit des Landtags, über die Errichtung und Ausgestaltung des Parlamentarischen Kontrollgremiums zu entscheiden. Die gesetzlichen Vorschriften über die parlamentarische Kontrolle der Nachrichtendienste sind solche zur Organisation, zum Geschäftsgang und zur Arbeitsweise des Gremiums und stellen damit materielles Geschäftsordnungsrecht dar (VerfG Brandenburg, Urt. v. 19. Juni 2002 – VfGBbg 98/02 –, NVwZ-RR 2003, 798, 799). Bei der Regelung der Geschäftsordnung hat der Landtag einen weiten Gestaltungsspielraum, der durch das Landesverfassungsgericht nur eingeschränkt dahingehend überprüfbar ist, ob sich die Entscheidung des Gesetzgebers als evident sachwidrig darstellt. Es wäre mit der Bedeutung der Volksvertretung als dem allein unmittelbar demokratisch legitimierten Verfassungsorgan nicht vereinbar, wenn andere Organe die innere Organisation des Parlamentes bestimmen könnten (BVerfG, Urt. v. 22. März 2022 – 2 BvE 2/20 –, Rn. 60 f.; VerfG Brandenburg, Urt. v. 6. September 2023 – VfGBbg 78/21 –, Rn. 103). Diesen ihm zur Verfügung stehenden Gestaltungsspielraum hat der Gesetzgeber durch die Reduzierung der Anzahl der Mitglieder des Parlamentarischen Kontrollgremiums auf vier nicht überschritten. **83**

Ausweislich der Begründung des Gesetzentwurfs (Drs. 8/760) war die veränderte Zusammensetzung des Parlaments in der achten Wahlperiode Anlass für die Novellierung von § 25 VerfSchG-LSA. Anstelle von bisher fünf Fraktionen in der vorherge- **84**

henden Legislaturperiode sind nunmehr sechs Fraktionen im Landtag vertreten. Die veränderte Zusammensetzung des Landtags in der neuen Legislaturperiode durfte der Gesetzgeber zum Anlass nehmen, die Zusammensetzung des Parlamentarischen Kontrollgremiums neu zu justieren. Es ist nicht zu beanstanden, dass der Landtag im Rahmen seiner Organisationshoheit dabei den Geheimschutzbelangen durch die Reduzierung der Anzahl der Mitglieder im Kontrollgremium ein größeres Gewicht als der Repräsentation der (Oppositions-)Fraktionen im Gremium eingeräumt hat.

Bei einer Sitzverteilung nach dem d'Hondt'schen Höchstzahlverfahren wären bei der gegenwärtigen Zusammensetzung des Landtags nur dann sämtliche Oppositionsfraktionen mit zumindest einem Abgeordneten im Parlamentarischen Kontrollgremium vertreten, wenn hierfür eine zweistellige Zahl von Mitgliedern vorgesehen würde. Aufgrund des Anwachsens der Anzahl der Fraktionen im Landtag in der achten Wahlperiode hätte die Zahl der Mitglieder im Parlamentarischen Kontrollgremium aber auch dann auf mindestens sechs festgelegt werden müssen, wenn zumindest jede Fraktion mit wenigstens einem Abgeordneten hätte vertreten sein sollen, was dann zur Abbildung der die Regierung tragenden Mehrheit eine weitere Erhöhung auf sieben Mitglieder hätte nach sich ziehen müssen. Da sich jedoch bei generalisierender Betrachtung die Gefahr von Geheimschutzverletzungen erhöht, je mehr Mitglieder dem Kontrollgremium angehören, ist es nicht zu beanstanden, dass der Gesetzgeber vor dem Hintergrund des Anwachsens der Zahl der im Parlament vertretenen Fraktionen die Anzahl der Mitglieder des Parlamentarischen Kontrollgremiums nicht erhöht hat.

**85**

Es ist von der Organisationshoheit des Gesetzgebers gedeckt, wenn dieser vor dem Hintergrund der veränderten Zusammensetzung des Parlaments mit nunmehr sechs Fraktionen den Belangen des Geheimschutzes Vorrang eingeräumt und die Anzahl der Mitglieder im Parlamentarischen Kontrollgremium reduziert hat. Diese nicht sachwidrige, sondern von nachvollziehbaren sachlich begründeten Erwägungen zur Stärkung des Geheimschutzes beeinflusste Entscheidung des Landtags ist vom Landesverfassungsgericht nicht zu beanstanden.

**86**

bbb) Es ist verfassungsrechtlich auch nicht zu beanstanden, dass nach der gesetzlichen Neuregelung nur ein Abgeordneter der Opposition dem Parlamentarischen Kontrollgremium angehören muss.

**87**

Zwar ist die spiegelbildliche Abbildung der parlamentarischen Mehrheitsverhältnisse in Gremien mit einer geringen Mitgliederzahl aus verfassungsrechtlicher Sicht nicht zwingend, jedoch gebietet der Schutz der Minderheitenrechte eine angemessene Beteiligung der Opposition (BeckOK GG/Mehde, 56. Ed. 15. August 2023, Art. 45d GG, Rn. 14.3). So ist bei einem mit mehreren Personen besetzten Gremium jedenfalls der vollständige Ausschluss der Opposition von der Mitwirkung nicht zulässig (VerfG Brandenburg, Urt. v. 6. September 2023 – VfGBbg 78/21 –, Rn. 131 m. w. N.). Der Antragsgegner weist zutreffend darauf hin, dass eine gesetzliche Regelung einer verfassungsrechtlichen Kontrolle nicht standhalten dürfte, mit der den

**88**

Fraktionen lediglich Vorschlagsrechte für die Besetzung des Gremiums eingeräumt würden, die dann sämtlich von den Regierungsfractionen abgelehnt werden könnten. Es bedarf vielmehr einer institutionellen Sicherung dafür, dass die parlamentarischen Minderheit im Parlamentarischen Kontrollgremium angemessen beteiligt ist.

Das Verfassungsgericht des Landes Brandenburg hat wiederholt angenommen, dass der gebotene Minderheitenschutz dadurch sichergestellt werden kann, dass im Parlamentarischen Kontrollgremium mindestens ein Mitglied des Landtags vertreten ist, welches nicht den Mehrheitsfraktionen angehört (VerfG Brandenburg, Urt. v. 6. September 2023 – VfGBbg 78/21 –, Rn. 132; Urt. v. 19. Februar 2016 – VfGBbg 57/15). Diese Auffassung wird von einem Teil der Literatur kritisiert, der eine stärkere Berücksichtigung der Opposition für geboten hält (Singer, NVwZ 2016, 937, 938; Unger, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Aufl. 2018, Art. 45d, Rn. 13; Hermes, in: Dreier, GG, 3. Aufl. 2015, Art. 45d, Rn. 37).

89

Ob ein ausreichender Minderheitenschutz stets gewährleistet ist, wenn mindestens ein Mitglied im Parlamentarischen Kontrollgremium vertreten ist, das nicht den Mehrheitsfraktionen angehört, muss hier nicht abschließend entschieden werden. Der in Art. 48 Abs. 2 LVerf geregelte Grundsatz der Chancengleichheit der Opposition ist jedenfalls durch die hier angegriffene Regelung des § 25 Abs. 1 VerfSchG-LSA gewahrt, da der Gesetzgeber die Gesamtzahl der Mitglieder im Parlamentarischen Kontrollgremium in zulässiger Weise auf lediglich vier festgelegt hat. Bei einer derart geringen Anzahl von Mitgliedern im Gremium stellt es einen noch ausreichenden Minderheitenschutz dar, wenn jedenfalls ein Mitglied des Gremiums der Opposition angehören muss.

90

Würde man eine noch weitergehende Vertretung der Opposition in einem vierköpfigen Gremium verlangen, wären die Mehrheitsverhältnisse im Plenum im Parlamentarischen Kontrollgremium nicht mehr abgebildet, da dann sowohl die Mehrheits- als auch die Oppositionsfractionen mit jeweils der gleichen Anzahl von Abgeordneten vertreten wären.

91

Von Bedeutung für die Frage, ob die Chancengleichheit der Oppositionsfractionen gewahrt ist, sofern lediglich ein Vertreter der Opposition im Parlamentarischen Kontrollgremium vertreten sein muss, sind wiederum Art und Funktion des Parlamentarischen Kontrollgremiums sowie die sich daraus ergebenden Unterschiede zu Ausschüssen. Die parlamentarische Mitwirkung und Kontrolle durch die Fraktionen und deren Abgeordnete erfolgt im Regelfall öffentlich im Plenum oder in den Ausschüssen. Aufgrund dieser öffentlich wahrnehmbaren Ausübung der parlamentarischen Rechte besteht für die Oppositionsfractionen die Möglichkeit, sich der Öffentlichkeit sichtbar als Alternative zur politischen Mehrheit zu präsentieren und eigene inhaltliche Schwerpunkte und Positionen darzustellen. Die Möglichkeit der öffentlich wahrnehmbaren Präsentation politischer Positionen und Inhalte bietet das Parlamentarische Kontrollgremium aber gerade nicht (VerfG Brandenburg, Urt. v. 6. September 2023 – VfGBbg 78/21 –, Rn. 119). Dieses übt seine Tätigkeit vertraulich und geheim gerade außerhalb der parlamentarischen Öffentlichkeit aus, so dass den im

92

Parlamentarischen Kontrollgremium vertretenen Abgeordneten im Rahmen ihrer Tätigkeit eben kein öffentlicher Raum zum Opponieren oder zur politischen Profilierung zur Verfügung steht. Aufgrund der Verschwiegenheitspflicht besteht diese Möglichkeit nicht einmal in der eigenen Partei oder Fraktion (VerfG Brandenburg a. a. O.). Auch unter dem Gesichtspunkt, dass das Parlamentarische Kontrollgremium kein Forum für den politischen Meinungskampf der Fraktionen bietet, ist es deshalb ausreichend, wenn die Opposition bei einem vierköpfig besetzten Parlamentarischen Kontrollgremium mit zumindest einem Sitz vertreten ist.

Es ist weiterhin zu berücksichtigen, dass das VerfSchG-LSA auch einem einzelnen Mitglied des Parlamentarischen Kontrollgremiums ein effektives Arbeiten ermöglicht. Entgegen der nicht näher begründeten Auffassung der Antragstellerin ergeben sich für den Vertreter der Opposition als „Einzelkämpfer“ deshalb keine Nachteile gegenüber den übrigen Mitgliedern. Das Parlamentarische Kontrollgremium hat nach § 27 Abs. 2 VerfSchG-LSA bereits auf Antrag eines einzelnen Mitglieds das Recht auf Erteilung von Auskünften, Einsicht in Akten und andere Unterlagen, Zugang zu Einrichtungen der Verfassungsschutzbehörde sowie auf Anhörung von Auskunftspersonen. Sämtliche dem Parlamentarischen Kontrollgremium vom Gesetzgeber eingeräumten Befugnisse können somit durch einen einzelnen (Oppositions-)Abgeordneten als Mitglied des Gremiums zur Anwendung gebracht werden.

93

ccc) Entgegen der Auffassung der Antragstellerin war der Gesetzgeber auch nicht gehalten, den für die Opposition vorgesehenen Sitz im Parlamentarischen Kontrollgremium der stärksten Oppositionsfraktion zuzuweisen.

94

Es ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, dass sämtliche Mitglieder des Parlamentarischen Kontrollgremiums nach der unverändert gebliebenen Bestimmung des § 25 Abs. 2 VerfSchG-LSA mit der Mehrheit der Abgeordneten durch den Landtag gewählt werden. Die Wahl der Mitglieder und stellvertretenden Mitglieder des Parlamentarischen Kontrollgremiums stellt einen angemessenen Ausgleich zwischen den parlamentarischen Beteiligungsrechten der Fraktionen und denjenigen der Abgeordneten her.

95

Art. 41 Abs. 2 LVerf schützt die gleichberechtigte Mitwirkungsmöglichkeit der Abgeordneten in Bezug auf die Gesamtheit der parlamentarischen Arbeit. Das Recht auf gleichberechtigte Mitwirkung der Abgeordneten erstreckt sich auch auf Wahlakte des Parlaments. Dabei ist es für das Beteiligungsrecht der Abgeordneten ohne Belang, ob der jeweilige Wahlakt verfassungsrechtlich vorgegeben ist. Beschränkungen der Mitwirkungsbefugnisse der Abgeordneten bei Wahlentscheidungen des Parlaments stellen sich als Eingriffe in den Schutzbereich des Art. 41 Abs. 2 LVerf dar, die verfassungsrechtlicher Rechtfertigung unter Berücksichtigung der Selbstorganisationsbefugnis des Parlaments bedürfen und in verhältnismäßiger Weise dem Schutz gleichwertiger Verfassungsgüter, insbesondere der Funktionsfähigkeit des Parlaments dienen müssen (so für das Bundesrecht BVerfG, Urt. v. 22. März 2022 – 2 BvE 2/20 –, Rn. 50 f.). Unter Berücksichtigung dessen besitzt die Wahl der Mitglieder eines parlamentarischen Kontrollgremiums ausgleichenden Charakter (VerfG

96

Brandenburg, Urt. v. 6. September 2023 – VfGBbg 78/21 –, Rn. 115; Urt. v. 19. Februar 2016 – VfGBbg 57/15; Unger, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Auflage 2018, Art. 45d, Rn. 13).

Die in § 25 Abs. 2 LVerf vorgesehene Wahl der Mitglieder und stellvertretenden Mitglieder des Parlamentarischen Kontrollgremiums sichert die Mitwirkungsbefugnisse derjenigen Abgeordneten, die nicht selbst Mitglieder des Gremiums sind und hierdurch von einem Teilbereich der Kontrolle des Verfassungsschutzes ausgeschlossen werden, zumindest insoweit, als sie durch die Wahl darüber mitbestimmen können, durch welche Abgeordneten die Kontrolle des Verfassungsschutzes im Parlamentarischen Kontrollgremium wahrgenommen wird (VerfG Brandenburg, Urt. v. 6. September 2023 – VfGBbg 78/21 –, Rn. 115). Dies hat insbesondere für fraktionslose Abgeordnete oder Abgeordnete kleinerer Fraktionen Bedeutung, da diese ansonsten von jeglicher Einflussmöglichkeit auf die Zusammensetzung des Parlamentarischen Kontrollgremiums ausgeschlossen sein könnten (VerfG Brandenburg a. a. O.).

97

Die im Gesetz vorgesehene Wahl der Mitglieder des Parlamentarischen Kontrollgremiums soll gewährleisten, dass nur solche Abgeordnete dem Gremium angehören, die das Vertrauen des Landtags genießen und zu dessen Überzeugung über die fachliche Kompetenz und Verschwiegenheit verfügen (VerfG Brandenburg, Urt. v. 6. September 2023 – VfGBbg 78/21 –, Rn. 107 m. w. N.). Dabei geht es nicht um die fachliche Eignung der Kandidaten, sondern um deren persönliche Eignung im Hinblick auf den Sinn und Zweck der Kontrollarbeit im Gremium (VerfG Brandenburg a. a. O.; Meinel, a. a. O., S. 46). Für die Ermittlung derjenigen geeigneten Kandidaten, die das Vertrauen der Mehrheit des Parlaments genießen, ist das Wahlverfahren in besonderer Weise geeignet. Nimmt man das Ergebnis der Wahlentscheidung auch nur teilweise vorweg, was durch die Zuweisung eines Sitzes an die stärkste Oppositionsfraktion der Fall wäre, würde die Wahl ihren Sinn verlieren (VerfG Brandenburg a. a. O.). Das Mitwirkungsrecht der Abgeordneten würde damit in erheblicher Weise eingeschränkt, wenn der nach der Zahl der Abgeordneten im Plenum stärksten Fraktion mindestens ein Sitz im Kontrollgremium durch den Gesetzgeber zugewiesen würde.

98

Um die Mitwirkungsrechte der Abgeordneten in ein angemessenes Verhältnis zum Grundsatz der Chancengleichheit der Oppositionsfraktionen zu bringen, durfte der Gesetzgeber somit den Minderheitenschutz in der Weise ausgestalten, dass zwar mindestens ein Abgeordneter der Opposition angehören muss, dieser Oppositionssitz aber nicht zwingend mit einem Abgeordneten der stärksten Oppositionsfraktion besetzt werden muss.

99

ddd) Es ist verfassungsrechtlich schließlich nicht zu beanstanden, dass § 25 Abs. 2 VerfSchG-LSA die Wahl der Mitglieder und stellvertretenden Mitglieder zum Parlamentarischen Kontrollgremium durch die Abgeordneten des Landtags ohne weitere prozedurale Vorgaben bestimmt.

100



Soweit die Antragstellerin unter Bezugnahme auf die Entscheidung des Sächsischen Verfassungsgerichtshofs vom 26. Januar 1996 – Vf. 15-I-95 – die Auffassung vertritt, dass die Ablehnung der vorgeschlagenen Kandidaten nur wegen deren mangelnder Eignung oder fehlender Vertrauenswürdigkeit und nicht aus anderen Gründen erfolgen dürfe, läuft dieses auf die Forderung nach einer gesetzlichen Begründungspflicht der Wahlentscheidung des Parlaments hinaus. **101**

Einer solchen Begründungspflicht steht allerdings das freie Mandat aus Art. 41 Abs. 2 LVerf entgegen. Danach scheiden Maßnahmen aus, die dazu führen würden, dass einzelne Abgeordnete unmittelbar oder mittelbar verpflichtet wären, ihre Wahlabsicht oder ihre Stimmabgabe offenzulegen oder zu begründen. Dies wäre mit der durch das freie Mandat gewährleisteten Wahlfreiheit nicht vereinbar (BVerfG, Beschl. v. 22. März 2022 – 2 BvE 9/20 –, Rn. 33). Das Bundesverfassungsgericht hat deshalb darauf hingewiesen, dass die Entscheidung des Sächsischen Verfassungsgerichtshofs vom 26. Januar 1996 nicht überzeugen kann, wonach sich aus dem Grundsatz der Chancengleichheit eine Verpflichtung des Parlaments ergeben könne, die Gründe für die Ablehnung eines den Fraktionen zugewiesenen Wahlvorschlages darzulegen (BVerfG a. a. O.). Es sei schon nicht ersichtlich, welche „verfahrensmäßigen Vorkehrungen“ geeignet sein sollen, sicherzustellen, dass die Ablehnung eines Kandidaten nicht aus sachwidrigen Gründen erfolgt, ohne dadurch zugleich in die Wahlfreiheit der Abgeordneten einzugreifen. Es könne entgegen den Ausführungen in der Entscheidung des Sächsischen Verfassungsgerichtshofs vom 26. Januar 1996 auch nicht etwa darauf verwiesen werden, dass es Aufgabe des Parlaments selbst sei, ein Verständigungsverfahren zu etablieren, welches sicherstelle, dass das Recht auf Chancengleichheit der Fraktionen nicht ohne zwingenden Grund durch das Wahlverhalten der Mehrheit beseitigt werde (BVerfG a. a. O.). **102**

Im Hinblick auf diese Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts, denen sich das erkennende Gericht anschließt, kann dahinstehen, ob eine Überprüfung der Entscheidung der Abgeordneten auf ihre Sachwidrigkeit nicht bereits an unüberwindbare praktische Grenzen stößt. Eine solche Überprüfung auf sachwidrige Ablehnungsgründe würde nämlich voraussetzen, dass die Gründe für die Entscheidung der Abgeordneten bekannt sind (VerfG Brandenburg, Urt. v. 6. September 2023 – VfGBbg 78/21 –, Rn. 128). **103**

2. Als verfassungsrechtlicher Maßstab für die Beurteilung der Änderung von § 25 Abs. 1 VerfSchG-LSA käme sodann auch die mit Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG inhaltsgleiche Regelung des Art. 41 Abs. 2 LVerf in Betracht, da sich aus dieser Verfassungsnorm neben der Rechtsstellung der einzelnen Abgeordneten auch diejenige der (Oppositions-)Fraktionen ableitet (für das Bundesrecht: BVerfG, Beschl. v. 22. März 2022 – 2 BvE 9/20 –, Rn. 28). **104**

Da es im vorliegenden Verfahren jedoch ausschließlich um die Fraktionsrechte der Antragstellerin geht, ergeben sich für diese aus Art. 41 Abs. 2 LVerf keine Rechte, die über die in Art. 48 Abs. 2 LVerf enthaltenen und von der Neuregelung des § 25 VerfSchG-LSA nicht verletzten Rechte hinausgehen. **105**

**III.**

Die Kostenentscheidung beruht auf § 32 Abs. 1 und 3 LVerfGG. Gründe für die Erstattung von Auslagen sind nicht ersichtlich. **106**

Dr. Wegehaupt

Schmidt

Dr. Eckert

Buchloh

Schindler

Meyer

Prof. Dr. Germann