



Vf. 36-IVa-22

München, 18. Juli 2024

Organstreit zur Besetzung des Parlamentarischen Kontrollgremiums

Pressemitteilung

zur

Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs

vom 18. Juli 2024

über eine Verfassungsstreitigkeit zwischen der AfD-Fraktion im Bayerischen Landtag (Antragstellerin) und dem Bayerischen Landtag (Antragsgegner) über die Frage, ob der Antragsgegner dadurch,

1. „dass der Antragsgegner alle von der Antragstellerin vorgeschlagenen Kandidaten zur Besetzung des Parlamentarischen Kontrollgremiums ohne sachlichen Grund abgelehnt hat“,
 2. „dass die Durchführung eines ordnungsgemäße[n] Moderationsverfahren[s] ohne sachlichen Grund abgelehnt worden ist“,
 3. „dass sich das parlamentarische Kontrollgremium ohne Beteiligung der Antragstellerin am 22.01.2019 konstituiert hat“,
- verfassungsmäßige Rechte der Antragstellerin verletzt hat,
sowie dadurch,
4. „dass der Antragsgegner es einem Vertreter der Antragstellerin unmöglich macht, Rechte und Pflichten als Mitglied des Parlamentarischen Kontrollgremiums wahrzunehmen“,
- verfassungsmäßige Rechte der Antragstellerin verletzt

Mit am 18. Juli 2024 verkündeter Entscheidung hat der Bayerische Verfassungsgerichtshof in einem Organstreitverfahren einen Antrag der AfD-Landtagsfraktion (Antragstellerin) zur Besetzung und Konstituierung des Parlamentarischen Kontrollgremiums abgewiesen. Die Antragstellerin sah ihre verfassungsmäßigen Rechte als Oppositionsfraktion dadurch verletzt, dass der Landtag (Antragsgegner) in der vergangenen 18. Wahlperiode keinen der von ihr in verschiedenen Wahlgängen vorgeschlagenen Kandidaten in das Gremium ge-

wählt hat, sich dieses ohne ihre Beteiligung konstituiert hat und kein Moderationsverfahren durchgeführt worden ist. Die gestellten Einzelanträge waren nur teilweise zulässig und insoweit unbegründet. Die Nichtwahl der von der Antragstellerin für das Parlamentarische Kontrollgremium vorgeschlagenen Fraktionsmitglieder hat die Fraktion nicht in ihren Organrechten auf formale Chancengleichheit (Art. 13 Abs. 2 BV) und effektive parlamentarische Opposition (Art. 16 a Abs. 1 und 2 Satz 1 BV) verletzt. Die Regelung zum Wahlmodus in Art. 2 Abs. 1 des Parlamentarischen Kontrollgremium-Gesetzes (PKGG), die ein proportionales Vorschlagsrecht mit einer Mehrheitswahl verbindet, ist verfassungsgemäß. Die Handhabung der Vorschrift durch den Bayerischen Landtag war ebenfalls verfassungsrechtlich beanstandungsfrei, auch soweit die fehlende Durchführung eines Moderationsverfahrens gerügt wurde. Eine allgemeine verfassungsgerichtliche Überprüfung einzelner oder mehrerer Wahlergebnisse daraufhin, ob die Ablehnung des Vorschlags einer Fraktion durch hinreichende sachliche Gründe getragen wurde, kommt bei einer solchen gesetzlichen Regelung nicht in Betracht. Für die Annahme einer missbräuchlichen Vorgehensweise, die sich insbesondere daraus ergeben könnte, dass die Opposition nicht angemessen im Gremium vertreten wäre, bestehen keine hinreichenden Anhaltspunkte.

I.

Dem Parlamentarischen Kontrollgremium obliegt die Kontrolle der Staatsregierung hinsichtlich der Tätigkeit des Landesamts für Verfassungsschutz (Art. 1 Abs. 1 PKGG). Nach Art. 2 Abs. 1 PKGG besteht das Gremium aus sieben Mitgliedern, die – ebenso wie die stellvertretenden Mitglieder – zu Beginn jeder Wahlperiode vom Landtag aus seiner Mitte gewählt werden. Dabei steht das Vorschlagsrecht den Fraktionen im Verhältnis ihrer Stärke (unter Anwendung des Verfahrens nach Sainte-Laguë/Schepers) zu; gewählt ist, wer die Stimmen der Mehrheit der Mitglieder des Landtags auf sich vereint.

Im 18. Bayerischen Landtag waren sechs Fraktionen vertreten, darunter die neu in den Landtag eingezogene Antragstellerin. Am 11. Dezember 2018 wurden in geheimer Wahl auf Vorschlag der jeweiligen Fraktionen drei Mitglieder und drei stellvertretende Mitglieder der CSU-Fraktion sowie je ein Mitglied und ein stellvertretendes Mitglied der Fraktionen BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, FREIE WÄHLER und SPD in das Parlamentarische Kontrollgremium gewählt. Der Antragstellerin stand das Vorschlagsrecht für ein Mitglied und

ein stellvertretendes Mitglied zu, die von ihr vorgeschlagenen Abgeordneten erreichten jedoch nicht die erforderliche Mehrheit. Die konstituierende Sitzung des Gremiums fand am 22. Januar 2019 mit sechs anstatt sieben Mitgliedern statt. Auch in der Folgezeit wurde in mehreren weiteren Wahlgängen kein von der Antragstellerin vorgeschlagener Abgeordneter in das Gremium gewählt. Eine an die Präsidentin des Bayerischen Landtags gerichtete Bitte der Antragstellerin um Vermittlung mit einem Vorschlag für ein Moderationsverfahren im Februar 2022 blieb erfolglos.

Die Antragstellerin begehrte in mehreren Einzelanträgen die Feststellung, dass sie dadurch in ihren Rechten auf formale Chancengleichheit (Art. 13, 16 a Abs. 1 und 2 Satz 1 BV), auf faire und loyale Anwendung der Geschäftsordnung (Art. 20 Abs. 3 BV) und auf effektive Opposition (Art. 2 Abs. 2, Art. 3 Abs. 1 BV i. V. m. Art. 20 Abs. 2 des Grundgesetzes – GG) verletzt worden sei.

II.

Der Antrag blieb, soweit die Einzelanträge zulässig waren und der Verfassungsgerichtshof daher eine sachliche Prüfung vorgenommen hat (Anträge zu 1. und 2.), insbesondere aus folgenden Erwägungen ohne Erfolg:

1. Art und Funktion des Parlamentarischen Kontrollgremiums und die sich daraus ergebenden Unterschiede zu Fachausschüssen rechtfertigen verfassungsrechtlich die Entscheidung des Gesetzgebers, den Fraktionen für die Entsendung der Mitglieder in Art. 2 Abs. 1 Sätze 2 bis 6 PKGG anders als bei Ausschüssen lediglich ein unter dem Vorbehalt der Wahl stehendes proportionales Vorschlagsrecht, aber kein Besetzungsrecht einzuräumen – und ihnen damit kein bestimmtes Maß der Repräsentation zu garantieren.

Der Verfassungsgerichtshof folgt mit diesem Ergebnis den grundlegenden Erwägungen seiner Entscheidung bereits vom 21. Februar 2002 (VerfGHE 55, 28), in der er die Vorgängerregelung zur Besetzung des Parlamentarischen Kontrollgremiums (Art. 1 Abs. 2 PKGG a. F.) als verfassungsgemäß erachtet hat. In dieser Entscheidung wurden sowohl die Beschränkung der Mitgliederzahl auf damals fünf Mitglieder als auch das damals

schon bestehende Erfordernis einer Mehrheitswahl (noch ohne Regelung zu einem Vorschlagsrecht) als verfassungsrechtlich zulässig erachtet. Auch die aktuelle Regelung zum Wahlmodus, die ein Vorschlagsrecht mit einer Mehrheitswahl verbindet, ist verfassungsgemäß:

Der aus der Verfassung abzuleitende Grundsatz der Spiegelbildlichkeit (Art. 13 Abs. 2, Art. 16 a Abs. 1 und 2 Satz 1, Art. 2, 4 BV) ist grundsätzlich auch auf die Besetzung eines parlamentarischen Kontrollgremiums anzuwenden. Er gilt aber nicht uneingeschränkt und ist nicht abwägungsfest gegenüber anderen Rechtsgütern von Verfassungsrang. Welche Einschränkungen insoweit zulässig sein können, hängt von der Funktionsweise und der organisationsrechtlichen Struktur des Gremiums ab, wobei dem Gesetzgeber ein weiter Gestaltungsspielraum zusteht. Diesen hat er vorliegend nicht überschritten.

Das zur Geheimhaltung verpflichtete Parlamentarische Kontrollgremium bereitet anders als Fachausschüsse des Landtags keine Verhandlungen oder Entscheidungen des Plenums vor und weist weitere maßgebliche Besonderheiten auf. Es ist ein zusätzliches Instrument parlamentarischer Kontrolle, das neben das verfassungsrechtlich verbürgte parlamentarische Frage- und Informationsrecht der Abgeordneten tritt. Das Gremium soll eine effektive und kontinuierliche Kontrolle der Staatsregierung auch in dem Bereich gewährleisten, in dem die unmittelbare Kontrolle durch die Abgeordneten im Hinblick auf die Geheimhaltungsbedürftigkeit der Tätigkeit des Verfassungsschutzes eingeschränkt ist. 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 Gewährleistung der Geheimhaltung und des Vertraulichkeitsschutzes im Tätigkeitsbereich des Parlamentarischen Kontrollgremiums sichert sowohl den Schutz von Leib und Leben nachrichtendienstlich tätiger Personen als auch die erforderliche Effektivität nachrichtendienstlicher Tätigkeit überhaupt. Eine möglichst weitgehende und umfassende Unterrichtung des Kontrollgremiums durch die Exekutive kann nur erwartet und gerechtfertigt werden, wenn sichergestellt ist, dass diese von der vertraulichen Behandlung der von ihr mitgeteilten Informationen ausgehen und sich hierauf verlassen kann. Vor diesem Hintergrund ist die generalisierende Annahme des Gesetzgebers, dass das Erfordernis einer Mehrheitswahl

der Mitglieder des Parlamentarischen Kontrollgremiums das Vertrauen des gesamten Landtags in die Kompetenz und Verschwiegenheit der Gewählten zum Ausdruck bringt und damit – neben einer geringen Mitgliederzahl – die Voraussetzung dafür bietet, dass eine effektive Kontrolle des Verfassungsschutzes stattfinden kann, verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Dies wäre nicht in vergleichbarer Weise gewährleistet, wenn die Mitglieder des Gremiums nur das Vertrauen ihrer jeweiligen Fraktion genössen.

2. Die Handhabung von Art. 2 Abs. 1 PKGG durch den Antragsgegner in der 18. Wahlperiode verletzt die Antragstellerin ebenfalls nicht in ihren verfassungsmäßigen Rechten.

Da das Mitwirkungs- und Teilhaberecht der Antragstellerin als Oppositionsfraktion durch die gesetzlich vorgesehene Wahl der Mitglieder des Parlamentarischen Kontrollgremiums in verfassungsrechtlich nicht zu beanstandender Weise begrenzt wird, geht es nicht über das Vorschlagsrecht für die Mitglieder und stellvertretenden Mitglieder entsprechend dem Stärkeverhältnis der Fraktionen hinaus. Gelingt die Wahl nicht, bleibt die betreffende Stelle im Gremium unbesetzt, solange nicht ein von der betroffenen Fraktion einzubringender neuer Vorschlag die erforderliche Mehrheit erreicht. Da die Gefahr, dass ein vorgeschlagener Kandidat nicht gewählt wird, der gesetzlichen Regelung immanent ist, kann eine Rechtsverletzung durch den Wahlakt selbst grundsätzlich nur mehr darin liegen, dass das Vorschlagsrecht verletzt wird oder Fehler bei der Durchführung der Wahl vorliegen. Eine verfassungsgerichtliche Überprüfung eines oder mehrerer Wahlakte daraufhin, ob die Ablehnung des Vorschlags einer Fraktion durch hinreichende sachliche Gründe getragen wurde, kommt hingegen aufgrund der durch das freie Mandat geschützten Wahlfreiheit der Abgeordneten (Art. 13 Abs. 2 BV) nicht in Betracht. Im Hinblick auf die Wahlfreiheit scheidet auch ein Anspruch auf ein Moderationsverfahren zur Durchsetzung des Vorschlagsrechts aus. Begrenzt wird das gesetzlich eingeräumte Wahlrecht allerdings durch das Verbot des Rechtsmissbrauchs. Im Hinblick darauf muss insbesondere die parlamentarische Kontrolle auch durch die Minderheit sichergestellt und daher im Parlamentarischen Kontrollgremium die Opposition angemessen vertreten sein. Dies war vorliegend trotz Vakanz des auf das Vorschlagsrecht der Antragstellerin entfallenden Sitzes der Fall. Die Opposition war bei dann sechs Mitgliedern des Gremiums mit immerhin noch zwei Mitgliedern aus zwei verschiedenen Oppositionsfraktionen vertreten. Das

Gremium konnte in dieser Besetzung die ihm übertragenen Aufgaben ordnungsgemäß wahrnehmen und die Mehrheitsverhältnisse änderten sich nicht in einer Weise, die die Opposition unangemessen benachteiligt hätte.

Bayerischer Verfassungsgerichtshof

