



Vf. 41-IVa-22

München, 18. Juli 2024

Organstreit zu einer „Beschlussempfehlung“ des Wirtschaftsministeriums an das Büro des Haushaltsausschusses im Landtag

Pressemitteilung

zur

Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs vom 18. Juli 2024

in der von der Fraktion Alternative für Deutschland im Bayerischen Landtag und zwei ihrer Abgeordneten (Antragsteller) gegenüber der Bayerischen Staatsregierung sowie dem Bayerischen Staatsministerium für Wirtschaft, Landesentwicklung und Energie (Antragsgegner) geführten Verfassungsstreitigkeit über die Frage, ob die Antragsgegner durch „die Beschlussempfehlung der Antragsgegnerin zu 2) vom 16.02.2022 für die Sitzung des Haushaltsausschusses am 17. und 18.02.2022 hinsichtlich der Beratungsschwerpunkte im Einzelplan 07“ die Rechte der Antragsteller aus Art. 13 Abs. 2, Art. 16 a Abs. 1 und 2 Satz 1 BV verletzt haben

Mit am 18. Juli 2024 verkündeter Entscheidung hat der Bayerische Verfassungsgerichtshof in einem Organstreitverfahren einen Antrag der AfD-Landtagsfraktion (Antragstellerin zu 1) und zwei ihrer Abgeordneten (Antragsteller zu 2 und 3) als unzulässig abgewiesen. Ein Teil der gestellten Einzelanträge war schon deshalb nicht zulässig, weil er auf Rechtsfolgen – Widerruf und Unterlassung – gerichtet war, die im Organstreit grundsätzlich nicht bewirkt werden können. Soweit grundsätzlich zulässig die Feststellung einer Verletzung verfassungsmäßiger Rechte aus Art. 13 Abs. 2 BV (freies Mandat) und Art. 16 a Abs. 1 und 2 Satz 1 BV (Rechte der Opposition) beantragt wurde, haben die Antragsteller ihre Antragsbefugnis nicht substantiiert dargelegt. Ihre Ausführungen ließen vor allem außer Betracht, dass den genannten Rechten der Abgeordneten und Fraktionen im Gesetzgebungsverfahren durch das von Art. 24 Abs. 2 BV garantierte Zutritts- und

Entscheidungstext im Internet:

https://www.bayern.verfassungsgerichtshof.de/bayverfgh/rechtsprechung/ausgewaehlte_entscheidungen.php

Anhörungsrecht der Staatsregierung (Antragsgegnerin zu 1) bei Sitzungen und Beratungen des Landtags und seiner Ausschüsse von vornherein verfassungsimmanente Grenzen gezogen sind. Das Recht der Staatsregierung, während der Beratungen jederzeit, auch außerhalb der Tagesordnung, gehört zu werden und sich insoweit auch äußern zu dürfen, dient der Kommunikation zwischen Legislative und Exekutive; die Staatsregierung darf dadurch auf die Gesetzgebung durch den Landtag Einfluss nehmen. Das gilt auch und gerade im Verfahren zur Verabschiedung des Haushalts. Die Staatsregierung ist in diesem Rahmen nicht zur Neutralität, aber zur Objektivität und Sachlichkeit verpflichtet. Vor diesem Hintergrund haben die Antragsteller weder hinsichtlich des Umstands, dass sich im Vorfeld der Beratung des Haushaltsplans 2022 (Einzelplan 07/StMWi) das Bayerische Staatsministerium für Wirtschaft, Landesentwicklung und Energie (Wirtschaftsministerium, Antragsgegner zu 2) in der an das Büro des Haushaltsausschusses übermittelten Übersicht überhaupt inhaltlich zu Änderungsanträgen der AfD-Landtagsfraktion geäußert hat, noch im Hinblick auf den konkreten Inhalt der beanstandeten Erläuterungen die Möglichkeit einer Verletzung ihrer verfassungsmäßigen Rechte schlüssig dargetan.

I.

Gegenstand der Verfassungsstreitigkeit ist ein Schreiben des Leiters des Haushaltsreferats im Wirtschaftsministerium vom 15. Februar 2022 an das Büro des Haushaltsausschusses im Bayerischen Landtag zur Vorbereitung der Sitzung des Haushaltsausschusses über den Entwurf des Haushaltsplans 2022. In der Sitzung wurde am 18. Februar 2022 der Einzelplan 07 für den Geschäftsbereich des Wirtschaftsministeriums beraten. Mit dem Schreiben übermittelte der Leiter des Haushaltsreferats entsprechend einer vorangegangenen Bitte des Ausschussbüros eine in Tabellenform verfasste Übersicht mit Vorschlägen, inwieweit sich die Zusammenfassung von Beratungsschwerpunkten bei insgesamt 130 Änderungsanträgen anbieten. Die Übersicht enthielt in der linken Spalte in einzelnen Zeilen jeweils Vorschläge für Zusammenfassungen und in der rechten Spalte jeweils eine kurze, stichwortartige Erläuterung hierzu. Die Übersicht wurde vom Ausschussbüro unverändert an die Mitglieder des Haushaltsausschusses übermittelt.

Die Antragsteller sehen in den Erläuterungen zu drei Zeilen, die jeweils Änderungsanträge der AfD-Landtagsfraktion (Antragstellerin zu 1) betrafen, „Beschlussempfehlungen“, die gegen die Geschäftsordnung für den Bayerischen Landtag und das Neutralitätsgebot verstießen und ihre Mitwirkungsrechte als Abgeordnete und Fraktion im Rahmen der Budgetfindung beeinträchtigt hätten. Die Antragsteller rügen eine Verletzung ihrer verfassungsmäßigen Rechte aus Art. 13 Abs. 2, Art. 16 a Abs. 1 und 2 Satz 1 der Bayerischen Verfassung. Sie beantragen die Feststellung einer solchen Rechtsverletzung sowie die Verpflichtung der Antragsgegner zum Widerruf und zur künftigen Unterlassung.

II.

Der Antrag blieb ohne Erfolg, da die im Einzelnen gestellten Anträge sämtlich unzulässig waren. Dies beruht im Wesentlichen auf folgenden Erwägungen:

Als Antragsgegenstand eines gegen die Staatsregierung und das Wirtschaftsministerium gerichteten Organstreits kommt allein die Übersendung des Schreibens des Wirtschaftsministeriums mit der Übersicht an das Büro des Haushaltsausschusses in Betracht, nicht jedoch deren Weiterleitung von dort aus an die Mitglieder des Haushaltsausschusses. Denn dieser Übermittlungsvorgang, der von den Antragsgegnern weder beabsichtigt war noch vorausgesehen wurde, kann ihnen nicht zugerechnet werden.

Soweit die Antragsgegner dazu verpflichtet werden sollen, das beanstandete Schreiben zu widerrufen und solche Schreiben künftig zu unterlassen, liegt schon kein zulässiger Gegenstand einer Organstreitigkeit vor. Für eine über die Feststellung einer Verletzung der Rechte des Antragstellers hinausgehende Verpflichtung des Antragsgegners zu einem bestimmten Verhalten ist im Organstreit grundsätzlich kein Raum. Dass solche Verpflichtungen im vorliegenden Fall ausnahmsweise geboten sein könnten, wurde weder substantiiert dargetan noch ist es sonst ersichtlich.

Der auf Feststellung gerichtete Antrag blieb mangels substantiiertes Darlegung der Antragsbefugnis ohne Erfolg. Die Antragsteller haben nicht schlüssig dargetan, dass sie durch die Übermittlung der Übersicht mit den beanstandeten Erläuterungen in eigenen

innerparlamentarischen, durch die Bayerische Verfassung garantierten Rechten – freies Mandat gemäß Art. 13 Abs. 2 BV und Rechte der Opposition gemäß Art. 16 a Abs. 1 und 2 Satz 1 BV – als alleinigem Prüfungsmaßstab im vorliegenden kontradiktorischen Verfahren verletzt worden sein könnten. Sie behaupten zwar unter Berufung auf die Pflicht der Antragsgegner zur Neutralität, Sachlichkeit und organschaftlichen Treue eine Beeinträchtigung in diesen Rechten. Es fehlt aber sowohl hinsichtlich des allgemeinen Umstands, dass sich das Wirtschaftsministerium in der Übersicht überhaupt zu den Änderungsanträgen der AfD-Landtagsfraktion inhaltlich geäußert hat, als auch im Hinblick auf den konkreten Inhalt der beanstandeten Erläuterungen an der erforderlichen schlüssigen Darlegung einer möglichen Rechtsverletzung.

Die Ausführungen der Antragsteller lassen außer Betracht, dass die Rechte der Abgeordneten und Fraktionen aus Art. 13 Abs. 2, Art. 16 a Abs. 1 und 2 Satz 1 BV ihre Grenzen in den verfassungsmäßigen Rechten anderer Staatsorgane finden, zu denen insbesondere die aus Art. 24 Abs. 2 BV gehören. Danach haben die Mitglieder der Staatsregierung und die von ihnen bestellten Beauftragten zu allen Sitzungen des Landtags und seiner Ausschüsse Zutritt und müssen während der Beratung jederzeit, auch außerhalb der Tagesordnung, gehört werden. Mit diesem Zutritts- und Anhörungsrecht korrespondiert notwendigerweise ein Äußerungsrecht der Staatsregierung. Es dient der Kommunikation zwischen Legislative und Exekutive, steht im Dienst des „staatsleitenden Dialogs“ und zieht den Rechten der Fraktionen und Abgeordneten aus dem freien Mandat von vornherein Grenzen. Der sachliche Austausch von Argumenten zwischen den Verfassungsorganen in Rede und Gegenrede wird von der Bayerischen Verfassung vorausgesetzt, die Staatsregierung darf insoweit auf die Gesetzgebung durch den Landtag Einfluss nehmen. Das gilt auch in Bezug auf die Landtagsminderheit und im Verfahren zur Aufstellung des Haushaltsplans und zur Verabschiedung des Haushaltsgesetzes, das auf besondere Kooperation und Verständigung zwischen Exekutive und Legislative angelegt ist.

Im Verfahren der Gesetzgebung tritt an die Stelle des „allgemeinen“ Neutralitätsgebots ein Objektivitäts- oder Sachlichkeitsgebot. Die Staatsregierung darf Gesetzesvorhaben, die sie oder die sie tragende Parlamentsmehrheit initiiert haben, sowohl im außerparlamentarischen Bereich als auch – erst recht - im innerparlamentarischen Bereich erläu-

tern. Das schließt das Recht ein, sich mit darauf bezogenen kritischen Einwänden sachlich auseinanderzusetzen. Daher können die Rechte der Antragsteller nicht schon dadurch verletzt sein, dass sich das Wirtschaftsministerium in den beanstandeten Erläuterungen überhaupt inhaltlich zu den Änderungsanträgen der AfD-Landtagsfraktion geäußert hat, zumal die Übersicht auf Bitten des Büros des Haushaltsausschusses als interne Arbeitshilfe erstellt wurde und auch nur für dieses gedacht war. Die Bündelungsvorschläge und mit ihnen ihre kurze Erläuterung waren damit sachlich veranlasst. Die Antragsteller haben auch nicht schlüssig dargelegt, dass der konkrete Inhalt der Erläuterungen, mit denen allenfalls zum Ausdruck gebracht wurde, dass die Staatsregierung an ihrem Entwurf festhalten möchte, die Grenzen der Sachlichkeit in verfassungsrechtlich relevanter Weise überschritten hätte.

Bayerischer Verfassungsgerichtshof



Entscheidungstext im Internet:

https://www.bayern.verfassungsgerichtshof.de/bayverfgh/rechtsprechung/ausgewaehlte_entscheidungen.php