

Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs

vom 1. Dezember 2020

über die Verfassungsstreitigkeit

– Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung –
zwischen

der Antragstellerin

Fraktion Alternative für Deutschland im Bayerischen Landtag

und

der Antragsgegnerin

Präsidentin des Bayerischen Landtags Ilse Aigner

über die Frage, ob die Antragsgegnerin mit einer Äußerung bei der Podiumsdiskussion „Lange Nacht der Demokratie“ am 2. Oktober 2020 verfassungsmäßige Rechte der Antragstellerin verletzt hat

Aktenzeichen: Vf. 90-IVa-20

Leitsatz:

Erfolgloser Antrag der AfD-Fraktion im Bayerischen Landtag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung wegen einer Äußerung der Präsidentin des Bayerischen Landtags.

Entscheidung:

Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung wird abgewiesen.

Gründe:

I.

- 1 Die AfD-Fraktion im Bayerischen Landtag wendet sich als Antragstellerin gegen eine Äußerung der Präsidentin des Bayerischen Landtags (Antragsgegnerin). Sie begehrt im Rahmen eines – derzeit nicht in der Hauptsache anhängigen – Organstreitverfahrens mit Anträgen „im einstweiligen Rechtsschutz“ die Feststellung, dass die beanstandete Äußerung der Präsidentin gegen deren „Verpflichtung zur Neutralität, Sachlichkeit und organschaftlicher Treue“ gegenüber der Antragstellerin verstoßen hat; ferner soll die Antragsgegnerin verpflichtet werden, die Äußerung künftig zu unterlassen und zu widerrufen.

- 2 1. Am 2. Oktober 2020 fand im Rahmen der bayernweiten Veranstaltungsreihe „Lange Nacht der Demokratie“, für die die Antragsgegnerin die Schirmherrschaft übernommen hatte, eine Podiumsdiskussion unter dem Titel „Herausforderungen der Demokratie“ statt, an der die Antragsgegnerin und der Münchner Oberbürgermeister teilnahmen. Zu dieser Veranstaltung veröffentlichte der Bayerische Landtag auf seiner Internetseite einen Bericht, der dort nach wie vor abrufbar ist. Darin wird folgende, von der Antragstellerin beanstandete Äußerung der Antragsgegnerin wiedergegeben:

Das Muster bei uns im Landtag ist durchgängig Provokation und Abgrenzung gegenüber den „Altparteien“, wie die AfD die anderen Fraktionen nennt [...]. Einmal musste zum Beispiel unser Vizepräsident Alexander Hold einschreiten, als ein AfD-Mitglied aus Protest gegen die Maskenpflicht mit einer Gasmaske auftauchte. Es ist eine ständige Zwickmühle für die Parteien und auch für die Presse: Wie viel Aufmerksamkeit gibt man

diesen Provokationen von rechts? Dabei verschwimmen manchmal die eigenen, pointierten Positionen der übrigen Parteien.

- 3** 2. Die Antragstellerin stützt ihre Antragsbefugnis auf das Recht auf Gleichbehandlung gemäß Art. 3 Abs. 1, Art. 21 GG und das freie Mandat; hieraus ergebe sich ein Recht auf Wahrung der Neutralitätspflicht, des Sachlichkeitsgebots und der organschaftlichen Treuepflicht. Da die komplette Stellungnahme der Antragsgegnerin nach wie vor auf der Internetseite des Landtags abrufbar sei, bestehe ein Dringlichkeitsgrund.
- 4** a) Als Fraktion sei die Antragstellerin Trägerin öffentlich-rechtlicher Statusrechte. Das zum Statuskern jedes Fraktionsmitglieds gehörende freie Mandat sei verfassungsmäßig normiert und in der Rechtsprechung als wehrfähiges Innenrecht anerkannt. Aus diesem Grundsatz und dem organschaftlichen Status folge für die Fraktion ein Abwehrrecht gegen andere Organe, die sie in ihrer Freiheit beeinträchtigten.
- 5** b) Alle Mitglieder des Parlaments seien einander formal gleichgestellt, somit auch die Zusammenschlüsse zu Fraktionen. Dies mache es spiegelbildlich erforderlich, dass Staatsorgane im politischen Wettbewerb Neutralität wahren und sich nicht parteiergreifend für oder wider einen Teilnehmer des politischen Wettbewerbs aussprechen. Die Regierung dürfe zur Förderung des Verständnisses ihrer eigenen Politik die Politik der Opposition kritisieren, nicht aber Oppositionsparteien amtlich als solche bekämpfen. Letzteres sei hier der Fall. Die Antragsgegnerin nehme durch die beanstandete Äußerung eindeutig Partei gegen die Antragstellerin und verstoße gegen die ihr obliegende Neutralitätspflicht. Aus dem Gesamtzusammenhang der Diskussion ergebe sich zudem, dass der als Parlamentspräsidentin auftretenden Antragsgegnerin daran gelegen sei, die AfD(-Fraktion) in die Nähe von Reichsbürgern und Verschwörungstheoretikern zu rücken.
- 6** c) Die Äußerungen der Antragsgegnerin hätten das Abwehrrecht der Antragstellerin auf Sachlichkeit erheblich verletzt, das aus dem rechtsstaatlichen Willkürverbot

(Art. 3 Abs. 1 GG) in Verbindung mit dem Recht auf effektive Mandatsausübung folge. Bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben habe die Antragsgegnerin die Bedeutung des freien Mandats für die Demokratie und die Funktionsfähigkeit des Parlaments zu achten. Die Repräsentations- und Integrationsfunktion der Parlamentspräsidentin sei kein Instrument zur Ausschließung bestimmter inhaltlicher Positionen aus der Debatte. Die Bewertung der Richtigkeit oder Korrektheit solcher Positionen oder die Sicherung eines gesellschaftlichen Konsenses sei nicht ihre Aufgabe. Demgegenüber zielten die Äußerungen der Antragsgegnerin, die keinen argumentativen Kern trügen, erkenntlich gerade darauf ab, die Antragstellerin öffentlich zu diskreditieren, damit diese in ihrer Reputation geschädigt werde und die Gunst des Wählers verliere. Dem einfachen Bürger werde durch die Staatsnähe der Parlamentspräsidentin suggeriert, es sei eine objektive öffentlich-rechtliche Position des Parlaments als Organ und des Staates, die Antragstellerin und ihre gesamte Partei aus dem gesellschaftlichen Diskurs durch Distanzierung und Ablehnung zu verdrängen.

- 7 d) Mit ihren eigenwilligen, unsachlichen und diffamierenden Aussagen habe die Antragsgegnerin auch gegen ihre organschaftliche Treuepflicht gegenüber der Antragstellerin verstoßen. Diese Verpflichtung wurzle in dem verfassungsrechtlichen Gebot der gegenseitigen Rücksichtnahme von Verfassungsorganen und Organteilen sowie in dem auch im öffentlichen Recht geltenden Grundsatz von Treu und Glauben. Durch die bewusste Unterlassung, die Aussagen zu revidieren, setze sich der Verstoß fort. Als Repräsentantin des Landtags müsse sich die Antragsgegnerin zwar zu parlamentarischen Angelegenheiten äußern können. Um ihrer Verpflichtung auf das Gesetz und das öffentliche Wohl zu genügen, dürfe sie aber andere Verfassungsorgane oder ihre Teile nicht diffamieren oder für sich vereinnahmen.
- 8 3. Die Präsidentin des Bayerischen Landtags tritt dem Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung entgegen. Es sei schon fraglich, ob die Antragstellerin das zur Zulässigkeit unabdingbare Rechtsschutzbedürfnis hinsichtlich aller

Antragsbegehren hinreichend dargelegt habe. Im Übrigen sei der Antrag jedenfalls unbegründet.

II.

- 9** Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung wird abgewiesen.
- 10** 1. Nach Art. 26 Abs. 1 VfGHG kann der Verfassungsgerichtshof eine einstweilige Anordnung erlassen, wenn dies zur Abwehr schwerer Nachteile, zur Verhinderung drohender Gewalt oder aus einem anderen wichtigen Grund dringend geboten ist. Diese Regelung bezieht sich auf alle Verfahrensarten im Sinn des Art. 2 VfGHG, also auch auf Verfassungsstreitigkeiten gemäß Art. 64 BV, Art. 49 VfGHG (VerfGH vom 4.2.1991 VerfGHE 44, 9/14; vom 3.8.1994 VerfGHE 47, 178/181; vom 14.9.2020 – Vf. 70-IVa-20 – juris Rn. 8; vom 9.11.2020 – Vf. 98-IVa-20 – juris Rn. 7). Wegen der weitreichenden Folgen, die eine einstweilige Anordnung in der Regel auslöst, ist an die Voraussetzungen, unter denen sie erlassen werden kann, ein strenger Maßstab anzulegen. Dies gilt insbesondere im Organstreitverfahren, da der Erlass einer einstweiligen Anordnung insoweit einen Eingriff in die Autonomie eines anderen Verfassungsorgans bedeutet (vgl. BVerfG vom 30.10.2018 BVerfGE 150, 163 Rn. 10; vom 17.9.2019 BVerfGE 152, 55 Rn. 16).
- 11** Die Gründe, die für die Verfassungswidrigkeit der beanstandeten Maßnahmen vorgetragen werden, haben im Regelfall außer Betracht zu bleiben. Wenn allerdings offensichtlich ist, dass die Anträge aus prozessualen oder sachlichen Gründen keine Aussicht auf Erfolg haben, kommt eine einstweilige Anordnung von vornherein nicht in Betracht. Umgekehrt kann der Erlass einer einstweiligen Anordnung dann geboten sein, wenn die Verfassungswidrigkeit der angegriffenen Maßnahmen offensichtlich ist. Ist ein Antrag nicht offensichtlich erfolgversprechend oder offensichtlich unzulässig oder unbegründet, so hat der Verfassungsgerichtshof allein die Folgen abzuwägen, die eintreten, wenn eine einstweilige Anordnung nicht erginge, die Antragsteller aber in der Hauptsache Erfolg hätten, gegenüber den

Nachteilen, die entstünden, wenn die einstweilige Anordnung erlassen würde, der Antrag aber im Hauptsacheverfahren abzuweisen wäre (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGHE 47, 178/181 f.; VerfGH vom 14.9.2020 – Vf. 70-IVa-20 – juris Rn. 8; vom 9.11.2020 – Vf. 98-IVa-20 – juris Rn. 7).

- 12** 2. Das Begehren auf Erlass einer einstweiligen Anordnung ist nicht bereits unzulässig, weil der die beanstandete Äußerung enthaltende Bericht über die Veranstaltung am 2. Oktober 2020 zwischenzeitlich an Aktualität verloren hat. Er ist nach wie vor auf der Internetseite des Landtags eingestellt und abrufbar. Dass er aufgrund des Zeitablaufs und neu hinzugekommener aktueller Berichte in der Liste der eingestellten Beiträge zwischenzeitlich nicht mehr an vorderer Stelle zu finden ist, lässt das Rechtsschutzbedürfnis (vgl. BVerfGE 150, 163 Rn. 12, 15) nicht von vornherein entfallen. Fraglich ist allerdings, ob – vor Abschluss eines möglichen Hauptsacheverfahrens – ein dringendes Interesse an der begehrten Feststellung einer Rechtsverletzung der Antragstellerin „im einstweiligen Rechtsschutz“ besteht, zumal darin eine unzulässige Antizipation der Hauptsache liegen könnte. Dies bedarf jedoch keiner abschließenden Bewertung, da der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung auch aus weiteren Gründen abzuweisen ist.
- 13** 3. Nach den unter 1. dargelegten Maßstäben ist eine einstweilige Anordnung im vorliegenden Fall nicht zu erlassen, weil dem Begehren der Antragstellerin in einem Hauptsacheverfahren voraussichtlich der Erfolg versagt bliebe.
- 14** a) Es bestehen bereits Bedenken gegen die Zulässigkeit eines solchen Antrags auf Entscheidung einer Organstreitigkeit.
- 15** aa) Zwar kann die Antragstellerin als Fraktion und damit als ein Zusammenschluss von Abgeordneten Trägerin verfassungsmäßiger Rechte sein (VerfGH vom 26.7.2006 VerfGHE 59, 144/177; vom 11.9.2014 VerfGHE 67, 216 Rn. 26), auf die eine Verfassungsstreitigkeit nach Art. 64 BV, Art. 49 VfGHG und demgemäß auch ein Antrag auf Erlass einer diesbezüglichen einstweiligen Anordnung gestützt werden kann. Dies setzt jedoch voraus, dass entsprechende in der Bayerischen

Verfassung verankerte Rechte im verfassungsgerichtlichen Verfahren geltend gemacht werden. Der Antragschriftsatz vom 20. Oktober 2020 enthält keine Auseinandersetzung mit der hier allein maßgeblichen Rechtslage nach der Bayerischen Verfassung. Mit Vorschriften des Grundgesetzes oder Hinweisen auf die rechtliche Situation kommunaler Vertretungsorgane kann der eine Organstreitigkeit auf parlamentarischer Ebene des Bayerischen Landtags betreffende Antrag nicht begründet werden.

- 16** Allerdings ist den Darlegungen der Antragstellerin zu entnehmen, dass sie der Antragsgegnerin eine Verletzung der Pflicht zur Neutralität, Sachlichkeit und organchaftlichen Treue vorwirft; als Folge werden nach ihrer Auffassung die Fraktionsmitglieder bei der Wahrnehmung des allen Abgeordneten kraft der Wahl zum Landtag zustehenden freien Mandats beeinträchtigt. Zugunsten der Antragstellerin kann daher davon ausgegangen werden, dass sie eine Verletzung der Rechte aus Art. 13 Abs. 2 BV (sog. freies Mandat) und aus Art. 16 a Abs. 1 und 2 Satz 1 BV (Stellung und Wirkungsmöglichkeiten der parlamentarischen Opposition) rügen will. Als Zusammenschluss von Abgeordneten können ihr verfassungsmäßige Rechte wie den einzelnen Abgeordneten zustehen. Zudem haben Fraktionen, die – wie die Antragstellerin – die Staatsregierung nicht stützen, gemäß Art. 16 a Abs. 2 Satz 1 BV das Recht auf ihrer Stellung entsprechende Wirkungsmöglichkeiten (VerfGHE 67, 216 Rn. 39). Dagegen kann sich die Antragstellerin nicht auf Rechte der AfD als Partei berufen. Als im Organstreit verfolgbare Rechte von Fraktionen kommen nur solche aus dem innerparlamentarischen Bereich in Betracht (vgl. BVerfGE 150, 163 Rn. 14 m. w. N.).
- 17** bb) Ein Teil des von der Antragstellerin verfolgten Begehrens kann schon kein zulässiger Gegenstand einer Organstreitigkeit sein.
- 18** Ein solches Verfahren dient als kontradiktorische Parteistreitigkeit maßgeblich der gegenseitigen Abgrenzung der Kompetenzen von Verfassungsorganen oder ihrer Teile in einem Verfassungsrechtsverhältnis, nicht hingegen der Kontrolle der objektiven Verfassungsmäßigkeit eines bestimmten Organhandelns. Demgemäß

stellt der Verfassungsgerichtshof im Organstreit lediglich fest, ob die beanstandete Maßnahme gegen verfassungsmäßige Rechte verstößt (Müller in Meder/Brechmann, Die Verfassung des Freistaates Bayern, 6. Aufl. 2020, Art. 64 Rn. 13; Wolff in Lindner/Möstl/Wolff, Verfassung des Freistaates Bayern, 2. Aufl. 2017, Art. 64 Rn. 21). Es obliegt sodann dem jeweiligen Verfassungsorgan selbst, einen festgestellten verfassungswidrigen Zustand zu beenden. Für eine über die Feststellung einer Verletzung der Rechte der Antragstellerin hinausgehende Verpflichtung der Antragsgegnerin zu einem bestimmten Verhalten ist im Organstreit grundsätzlich kein Raum (vgl. BVerfG vom 22.7.2020 NVwZ 2020, 1422 Rn. 39 m. w. N.). Soweit die Antragstellerin Unterlassung und Widerruf der beanstandeten Äußerung begehrt, ist ihr Antrag somit auf Rechtsfolgen gerichtet, die im Organstreitverfahren grundsätzlich nicht bewirkt werden können. Dass eine solche Anordnung im vorliegenden Fall ausnahmsweise geboten sein könnte, ist nicht ersichtlich (vgl. BVerfG NVwZ 2020, 1422 Rn. 40 f.).

- 19 Soweit das Begehren der Antragstellerin die Verpflichtung der Antragsgegnerin zur Unterlassung der gerügten Äußerung zum Gegenstand hat, betrifft es zudem mögliche Handlungen in der Zukunft. Es ist damit auf die Gewährung vorbeugenden Rechtsschutzes gerichtet, der grundsätzlich nicht Gegenstand eines Organstreitverfahrens und damit auch nicht eines entsprechenden Antrags auf Erlass einer einstweiligen Anordnung sein kann (vgl. BVerfGE 150, 163 Rn. 16).
- 20 b) Ob und inwieweit einem Antragsgegner zur Gewährleistung vorläufigen Rechtsschutzes gegebenenfalls andere als die ausdrücklich beantragten Verhaltenspflichten auferlegt werden könnten (vgl. Bethge in Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, BVerfGG, § 67 Rn. 36; Umbach in Umbach/Clemens/Dollinger, BVerfGG, 2. Aufl. 2005, § 67 Rn. 2), bedarf keiner näheren Prüfung. Denn die vorliegend gebotene summarische Prüfung führt zu dem Ergebnis, dass ein Antrag in der Hauptsache voraussichtlich jedenfalls als unbegründet zu bewerten wäre.
- 21 aa) Gemäß Art. 13 Abs. 2 BV sind die Abgeordneten Vertreter des Volkes, nicht lediglich einer Partei; sie sind nur ihrem Gewissen verantwortlich und an Aufträge

nicht gebunden. Diese Verfassungsnorm gibt jedem Abgeordneten das subjektive Recht, sein Mandat innerhalb der Schranken der Verfassung ungehindert auszuüben (sog. freies Mandat; vgl. VerfGH vom 26.2.2019 NVwZ-RR 2019, 841 Rn. 54 m. w. N.). Zugleich ist hieraus das Prinzip der egalitären Repräsentation abzuleiten, das zur Folge hat, dass alle Mitglieder des Parlaments einander formal gleichgestellt sind (VerfGH vom 30.7.2018 BayVBI 2019, 158 Rn. 58). Denn sie repräsentieren in ihrer Gesamtheit als Volksvertretung im Sinn des Art. 4 BV die stimmberechtigten Bürger (VerfGH vom 26.3.2018 – Vf. 15-VII-16 – juris Rn. 112), wobei sich die durch Art. 14 Abs. 1 Satz 1 BV geforderte Gleichheit der Wahl in der Gleichheit der gewählten Abgeordneten widerspiegelt (Huber in Meder/Brechmann, Die Verfassung des Freistaates Bayern, Art. 13 Rn. 5; Möstl in Lindner/Möstl/Wolff, Verfassung des Freistaates Bayern, Art. 13 Rn. 10). Das daraus resultierende Recht auf Chancengleichheit bei der Parlamentsarbeit kann auch die Antragstellerin als Zusammenschluss von Abgeordneten für sich in Anspruch nehmen. Wegen ihrer Zugehörigkeit zur parlamentarischen Opposition sind die dargestellten Rechte zudem – wie bereits dargelegt – in Art. 16 a Abs. 1 und 2 Satz 1 BV begründet (VerfGH NVwZ-RR 2019, 841 Rn. 58).

- 22** Aus dem Grundsatz der chancengleichen Beteiligung an der parlamentarischen Willensbildung folgt die Verpflichtung der Staatsorgane, gegenüber den Abgeordneten und den Fraktionen auch im Hinblick auf die Parlamentsarbeit Neutralität zu wahren (vgl. zum Wettbewerb der Parteien VerfGH NVwZ-RR 2019, 841 Rn. 73; BVerfG vom 27.2.2018 BVerfGE 148, 11 Rn. 44 ff.). Dies gilt insbesondere für die Antragsgegnerin, die zum einen als Präsidentin den Bayerischen Landtag, somit eines der obersten Staatsorgane, repräsentiert und der zum anderen in speziellen Bereichen (vgl. z. B. Art. 18 Abs. 2, Art. 44 Abs. 3 Satz 4 BV) eine eigenständige Organstellung zukommt (Schweiger in Nawiasky/Schweiger/Knöpfle, Die Verfassung des Freistaates Bayern, Art. 20 Rn. 2, Art. 21 Rn. 2; Huber in Meder/Brechmann, Die Verfassung des Freistaates Bayern, Art. 21 Rn. 1; Möstl in Lindner/Möstl/Wolff, Verfassung des Freistaates Bayern, Art. 21 Rn. 1). Im Rahmen dieser Tätigkeiten ist die Präsidentin zur parteipolitischen Neutralität und zur unparteilichen Amtsführung verpflichtet (vgl. VerfGH Nordrhein-Westfalen vom 25.10.2016

NVwZ-RR 217 Rn. 40; Bückler in Schneider/Zeh, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland, 1989, § 27 Rn. 11). Einseitig – zugunsten oder zulasten einzelner Abgeordneter oder Fraktionen – parteiergreifende Stellungnahmen lassen sich auch mit der Befugnis zur Informations- und Öffentlichkeitsarbeit nicht rechtfertigen. Durch die Geltung des Neutralitätsgebots darf allerdings die Wahrnehmung der Aufgaben als Parlamentspräsidentin nicht infrage gestellt werden (vgl. BVerfGE 148, 11 Rn. 65).

- 23** bb) Vor diesem Hintergrund ist nicht erkennbar, dass die Antragsgegnerin verfassungsmäßige Rechte der Antragstellerin verletzt hat.
- 24** (1) Die Antragsgegnerin hat die beanstandete Äußerung bei einer Podiumsdiskussion im Rahmen der bayernweiten Veranstaltungsreihe „Lange Nacht der Demokratie“ getätigt, für die sie als Präsidentin des Bayerischen Landtags die Schirmherrschaft übernommen hatte. Die Teilnahme ist ihrer Amtsführung als Landtagspräsidentin zuzurechnen; es handelte sich nicht um einen Termin, den die Antragsgegnerin (lediglich) in ihrer Funktion als Landtagsabgeordnete absolviert hat. Ihr Auftreten bei der Podiumsdiskussion unter dem Thema „Herausforderungen der Demokratie“ diente der Analyse und Aufarbeitung wichtiger, für die gesamte Gesellschaft bedeutsamer Fragen. Es war Teil der Öffentlichkeitsarbeit, die zu den der Antragsgegnerin obliegenden Aufgaben als Parlamentspräsidentin gehört. Auch die Veröffentlichung des Berichts auf der Homepage des Landtags ist der Amtsführung als Landtagspräsidentin zuzurechnen. Mit der Thematik wurde das Demokratieprinzip aufgegriffen, einer der unabänderbaren Grundwerte der Bayerischen Verfassung (Art. 2, 4, 75 Abs. 1 Satz 2 BV), der als solcher jeder (parteipolitischen) Disposition entzogen ist. Dem Bericht über die Podiumsdiskussion ist u. a. zu entnehmen, dass ein maßgebliches Anliegen der Veranstaltung darin bestand, die Bedeutung der Parlamente für das Staatswesen aufzuzeigen und in diesem Zusammenhang aktuelle Entwicklungen kritisch zu hinterfragen.
- 25** (2) Die angegriffene Äußerung der Antragsgegnerin und deren Veröffentlichung im Internet wären in einem Hauptsacheverfahren voraussichtlich nicht zu

beanstanden. Es ist nicht erkennbar, dass die Antragsgegnerin in verfassungsrechtlich bedenklicher Weise von ihrer Amtsautorität Gebrauch gemacht hat.

- 26** Soweit die Antragsgegnerin nach dem im Internet veröffentlichten Bericht in Bezug auf die Antragstellerin geäußert hat, „[d]as Muster bei uns im Landtag ist durchgängig Provokation und Abgrenzung gegenüber den ‚Altparteien‘, wie die AfD die anderen Fraktionen nennt“, war dies – wie es auch im Text zum Ausdruck kommt – mit einem konkreten Beispiel untermauert. Die Antragsgegnerin nahm auf einen Vorfall Bezug, bei dem ein Abgeordneter der Antragstellerin in der Plenarsitzung am 7. Juli 2020 am Rednerpult und auf dem Hin- und Rückweg eine Gasmasken trug. Diese offensichtlich als Protest gegen die Maßnahmen der Antragsgegnerin im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie gedachte Vorgehensweise hatte zu einer Rüge durch den damals sitzungsleitenden Vizepräsidenten des Landtags geführt (Plenarprotokoll 18/51 S. 6288; vgl. zu den auf das Hausrecht gestützten Maßnahmen der Antragsgegnerin „im Zusammenhang mit der Bewältigung der durch die Ausbreitung des ‚Corona-Virus‘ bedingten besonderen Situation“ die Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs vom 14.9.2020 – Vf. 70-IVa-20 – juris, durch die ein Antrag der Antragstellerin und eines ihrer Abgeordneten auf einstweiligen Rechtsschutz gegen diese Maßnahmen abgewiesen wurde). Grundlage für die dem Abgeordneten erteilte Rüge ist die sich aus Art. 20 Abs. 1 und 3 BV i. V. m. § 11 Abs. 2, §§ 102 ff. BayLTGeschO ergebende Aufgabe der Präsidentin oder des Präsidenten, die Sitzungen der Vollversammlungen des Landtags zu leiten und die Ordnung in der Sitzung sicherzustellen. Weder das Ergreifen von Ordnungsmaßnahmen im Rahmen dieser Aufgabenerfüllung noch die Kommunikation entsprechender Vorfälle aus einer öffentlichen Sitzung kann eine Verletzung der Neutralitätspflicht bewirken (vgl. BVerfGE 148, 11 Rn. 65).
- 27** In der Wortwahl „Muster“ sowie „durchgängig Provokation und Abgrenzung“ kommt darüber hinaus zum Ausdruck, dass es sich bei dem genannten Beispiel nicht um einen einmaligen, zu einer Rüge führenden Vorfall handelt. Die Äußerung der Antragsgegnerin beruht insoweit ebenfalls auf einer tatsächengestützten Grundlage, da von den in dieser Legislaturperiode bislang insgesamt erteilten

sieben Rügen sechs gegenüber Mitgliedern der Antragstellerin ausgesprochen wurden (vgl. Plenarprotokoll 18/7 S. 428; 18/11 S. 727; 18/12 S. 815; 18/26 S. 3149; 18/34 S. 4310; 18/40 S. 4995; 18/51 S. 6288). Die in der Äußerung anklingende Bewertung lässt daher keine Verletzung von Rechten der Antragstellerin erkennen. Entsprechendes gilt für die Verwendung des Begriffs „Altparteien“, dem die eigene Wortwahl der Antragstellerin zugrunde liegt (vgl. z. B. LT-Drs. 18/6740 S. 1; 18/7818 S. 2).

- 28** Soweit die Antragsgegnerin nach dem Bericht von einer „Zwickmühle“ gesprochen hat, nimmt sie zwar eine Bewertung vor, wie sich der zuvor dargestellte Zustand aus ihrer Sicht auf die Parlamentsarbeit auswirkt. Dabei bewegt sie sich jedoch im Rahmen der ihr als Landtagspräsidentin obliegenden Aufgaben, zu denen auch die Gewährleistung eines trotz aller parteipolitischen Gegensätze respektvollen Umgangs im Parlament zählt. Sie hat dabei weder eine inhaltliche Beurteilung der politischen Positionen der Antragstellerin vorgenommen, noch hat sie durch Form und Wortwahl ihrer Äußerung fehlenden Respekt gegenüber einer Landtagsfraktion zum Ausdruck gebracht. Ebenso wenig kann dies aus der Zuordnung der Antragstellerin zum rechten Parteienspektrum geschlossen werden.

III.

- 29** Das Verfahren ist kostenfrei (Art. 27 Abs. 1 Satz 1 VfGHG).

Ein Mitglied des Verfassungsgerichtshofs hat gemäß Art. 25 Abs. 5 VfGHG folgendes Sondervotum zur Entscheidung vom 1. Dezember 2020 Vf. 90-IVa-20 zu den Akten niedergelegt.

Sondervotum

30 Dem Antrag der AfD-Fraktion (im Weiteren „AStin“ genannt) gegen die Präsidentin des Bayerischen Landtags hätte, was die Feststellung der Verfassungswidrigkeit der verfahrensgegenständlichen Äußerung betrifft, stattgegeben werden müssen. Die Antragsgegnerin (im weiteren „AGin“ genannt) hat mit dieser Äußerung die Grenzen des ihr von Verfassung wegen obliegenden Sachlichkeitsgebots überschritten und damit die verfassungsmäßigen Rechte der AStin aus Art. 13 (2) und 16a (1), (2) BV verletzt. Dabei kommt es allein auf das objektive Geschehen an, eine dahingehende spezielle Absicht ist nicht erforderlich.

31 Begründung:

32 Selbstverständlich ist es einer Landtagspräsidentin unbenommen, bei öffentlichen Veranstaltungen über ihre Tätigkeit zu berichten und dabei auch Bewertungen einfließen zu lassen. Die Bewertungen haben sachlich fundiert und parteipolitisch neutral zu sein, d. h. es dürfen sich keine für den politischen Wettbewerb maßgeblichen Einseitigkeiten, Unterstellungen oder Verzerrungen in die Darstellung einschleichen.

33 Diesen Anforderungen ist die AGin nicht gerecht geworden.

34 1. Das Motto „Herausforderungen der Demokratie“, unter welchem die AGin aus der Parlamentsarbeit berichtete, suggeriert, dass man es mit Abweichungen von Normalabläufen zu tun habe. Bereits dieser Eindruck ist falsch. Die AfD-Fraktion nimmt mit den ihr zugeschriebenen Verhaltensweisen keineswegs eine Sonderstellung in den zurückliegenden Perioden des Bayer. Landtags ein.

35 Allein ein Blick in die Landtagsprotokolle der 11. Wahlperiode sowie in die Chronik „DER BAYERISCHE LANDTAG“ von Peter Jakob Kock – beide über die Website des Bayer. Landtags öffentlich zugänglich – zeigt, dass nahezu identisches Ver-

halten von Mitgliedern der Fraktion der GRÜNEN, der SPD wie auch der CSU stattfand, ohne dass darin jemals eine „Herausforderung für die Demokratie“ oder ein Problem für die Parlamentsarbeit gesehen worden wäre:

- (1) S. 280: GRÜNEN-Fraktion verweigert Teilnahme an Festakt zum 40-jährigen Bestehen der Bayerischen Verfassung, SPD-Fraktion verlässt den Saal.
- (2) S. 283: Während der Haushaltsrede von Innenminister Lang entrollen von der Brüstung der Presstribüne Abgeordnete der Grünen ein etwa zwei mal zwei Meter großes Transparent mit der Aufschrift: „Null ist die Lösung, Herr Strauß! – Auch Bayern will überleben!“. Dies wird vom Präsidium geahndet.
- (3) S. 311: Hartmut Bäumer (Grüne) befürchtet im Rahmen einer Debatte um das Verfassungsschutzgesetz „zumindest theoretisch“ eine Durchleuchtung aller Bürger bis ins Schlafzimmer hinein. Das laufe auf einen „Schnüffelstaat“ wie bis vor Kurzem in der DDR hinaus. Kein Ordnungsruf.
- (4) S. 291: Im Rahmen einer Debatte um das Thema Abtreibung sagt Gerhard Merkl (CSU), „wer täglich lautstark – und dies mit Recht – zum Kampf für den Schutz von Wäldern, Tieren und Menschen auffordert, den Schutz des Lebens aber so wenig achtet, wie dies hier zum Ausdruck kommt, zeigt eine doppelte Moral“. Abtreibung bedeute, „menschliches Leben töten“. Kein Ordnungsruf.
- (5) Plenarprotokoll 11/5 S. 96: Ein SPD-Abgeordneter bezeichnet einen Kollegen als „Hetzer“. Ordnungsruf.

36 2. Auch die Behauptung der AGin, es handle sich um ein „Muster“ und ein „durchgängiges“, also methodisch auf Provokation angelegtes Verhalten, hält einer näheren Überprüfung nicht stand. Wegen der Verschiedenartigkeit der Vorgänge kann von einem Muster nicht die Rede sein. Darüber hinaus erscheint die Berechtigung einiger der herangezogenen Rügen unter dem Maßstab der Gleichbehandlung bzw. der Wahrnehmung verfassungsgemäßer Abgeordnetenrechte äußerst fragwürdig, worüber allerdings im Rahmen des vorliegenden Verfahrens nicht rechtsverbindlich zu entscheiden ist. Die Überprüfung der auf S. 12 zitierten Protokolleintragungen ergibt Folgendes:

- (1) 18/7 S. 428: Im Rahmen einer Debatte um das Thema Abtreibung lässt sich der AfD-Abg. Singer mit dem Zwischenruf „Kindsmörder“ vernehmen. Er erhält dafür zu Recht einen Ordnungsruf, wobei sich die Frage aufdrängt, warum der vorstehende Fall (4) anders gehandhabt wurde. Es handelt sich um das Vokabular fundamentaler Abtreibungsgegner, das sich nicht in ein „Muster durchgängiger Provokation“ einbetten lässt.
- (2) 18/11 S. 727: AfD-Abgeordneter Dr. Müller im Rahmen einer Debatte über die Verschärfung von Sicherheitsgesetzen: „Diese Waffen- und Tresorkontrollen sind Elemente eines totalitären Staates. Und die passen gut zu Ihrer Stasi- und Schnüffelkanzlerin.“ Er erhält im Gegensatz zu einer nahezu gleichlautenden Äußerung des Abg. Bäumer, vorstehend Fall (3), einen Ordnungsruf.
- (3) 18/12 S. 810-815: AfD-Abg. Mang bei der Erörterung der Frage, warum der AfD-Fraktion ihr aus Art. 16a (2), 20 (3) BV und § 7 S. 2 GeschOLT zustehendes Recht bis heute verweigert wird: „Wer der Opposition den gesetzlich vorgesehenen Zugang zu Institutionen verweigert und damit der parlamentarischen Kontrollrechte beraubt, setzt die Axt an die Grundfesten der Demokratie. (Beifall bei der AfD) Ich warne Sie: Das sind die Wegmarken des Faschismus!“ Diese Äußerung erscheint angesichts ihrer Begründung durchaus von einem berechtigten Interesse getragen. Wer sich gegen eine Rechtsverweigerung mit politischen Zuschreibungen zur Wehr setzt, kann kaum als Provokateur bezeichnet werden. Dies würde Ursache und Wirkung auf den Kopf stellen.
- (4) 18/26 S. 3149: Der AfD-Abgeordnete Stadler verwechselt das seinerzeitige SS-Motto „Unsre Ehre heißt Treue“ mit „In Treue fest“ und beschuldigt daher zu Unrecht einen Kollegen des Gebrauchs dieses Mottos. Er erhält eine Rüge und entschuldigt sich noch am selben Tag bei dem Kollegen. Es handelt sich um einen Individualvorgang, aus dem sich kein Muster ableiten lässt.
- (5) 18/34 S. 4310: Abg. Stadler „Frau Schorer, halten Sie bitte Ihren Schnabel. Jetzt bin ich dran.“ Er erhält einen Ordnungsruf. Aus dem Protokoll geht hervor, dass Stadler mit seiner Bemerkung auf störende Zwischenrufe, gegen die das Präsidium nicht einschritt, reagierte. Die Provokation ging also von der Gegenseite aus.
- (6) 18/51 S. 6288: Hier ist der medial bekannte „Gasmasken“-Auftritt des AfD-Abgeordneten Löw am 07.07.2020 dokumentiert. Es handelt sich hierbei zweifelsfrei um eine gezielte Provokation, allerdings mit einer definierten politischen Zielrichtung, also nicht um ihrer selbst willen. Er ist auch keineswegs singulär oder speziell der AfD zuzuordnen, sondern stellt sich in eine Reihe ähnlicher politischer Aktionen wie oben

unter Fall (2) dargestellt oder zuletzt im Deutschen Bundestag am 04.06.2019 (Tagesspiegel 04.06.2019 Fridays for Future-Aktivisten stellen sich im Bundestag tot). Damit kann auch hier nicht von einem „Muster“ die Rede sein, unabhängig davon, wie man den Auftritt politisch und stilistisch bewertet.

- 37** 3. Die AGin erweckt mit ihrer ausschließlichen Erwähnung der AfD-Fraktion den Eindruck, als ginge das, was sie Provokation nennt, nur von der AStin aus, worauf man in den Parlamenten „immer wieder reagieren“ müsse. Sie drückt damit die AStin einseitig in die Rolle des Störenfrieds und diskreditiert sie so beim Wähler. Wie vorstehend bereits aufgezeigt, kann nur der Fall (6) klar als Provokation durch die AStin eingeordnet werden. Und hier hätte das Sachlichkeitsgebot von der AGin erfordert, zu erklären, warum eine derartige Provokation, begangen durch die AStin, eine „Herausforderung der Demokratie“ darstellt, begangen durch die GRÜNEN hingegen nicht.
- 38** 4. Die Aussage der AGin suggeriert ferner, dass bei Verhaltensweisen, die von ihr als Provokation eingestuft werden, in der parlamentarischen Praxis gegenüber allen Fraktionen derselbe Maßstab angelegt würde. Dies ist jedoch offenkundig nicht der Fall, wie nachstehend belegt. Die AGin verschweigt auch, dass die AStin selbst das Ziel massiver Provokationen ist. Die Überprüfung des Geschehens, das dem Plenarprotokoll 18/40 S. 4995 voranging, zeigt nämlich Folgendes auf:
- (1) In der Plenarsitzung am 04.07.2019 bezeichnet die Fraktionsvorsitzende der GRÜNEN, Katharina Schulze, den AfD-Abgeordneten Graupner als „Rassisten“, ohne dass dafür in objektiver Weise eine Rechtfertigung vorgelegen hätte (18/23). Den Vorsitz führte die AGin. Sie bezeichnete die Äußerung als unzulässig, unterließ es aber, eine Rüge zu erteilen.
 - (2) In der darauffolgenden Plenarsitzung am 16.07.2019 gab Schulze dazu folgende Erklärung ab: „Ich werde auch in Zukunft Rassismus als Rassismus bezeichnen, nur eben dann ohne persönliche Ansprache.“ Auch dies blieb von der AGin, die den Vorsitz führte, unbeanstandet (18/24 S. 2385).
 - (3) In der Plenarsitzung am 15.10.2019 bezeichnet Schulze die AfD als „rechtsextreme Partei“ und damit die Mitglieder der AStin als

Rechtsextremisten. Dies wurde von der AGin, die den Vorsitz führte, zwar als unzulässig eingestuft, blieb aber gleichwohl ungeahndet (18/29 S. 3450).

(4) Am 11.02.2020 erhält Schulze eine Rüge, weil sie die AfD-Fraktion im Thüringer Landtag in einem vorangegangenen Redebeitrag als „Neonazis“ bezeichnet und die AfD in einem Zwischenruf als eine „faschistische Partei“ bezeichnet hat (18/40 S. 4995).

- 39** Der gesamte Vorgang zeigt eine klare Parteinahme der AGin zugunsten der provozierenden Fraktionssprecherin der GRÜNEN und zum Nachteil der AStin auf. Das Anlegen verschiedener Maßstäbe durch die AGin bei der Bewertung von Invektiven in der parlamentarischen Praxis ist hier in Relation zu den oben unter 2. dargestellten Fällen offensichtlich. Diese Parteinahme fließt in die verfahrensgenständlichen Äußerungen der AGin ein und führt zu einer für die AStin nachteiligen Verzerrung in der öffentlichen Wahrnehmung.
- 40** 5. Eine noch massivere Verzerrung des tatsächlichen Sachverhalts findet sich in der Zuschreibung der „Abgrenzung“ der AStin von den Fraktionen der anderen Parteien. Die „Abgrenzung“ geht, wie die Protokolle und die öffentlichen Äußerungen der führenden Politiker der im Landtag vertretenen Parteien deutlich machen (als Beispiel von vielen: Ministerpräsident Markus Söder in SPIEGEL und FAZ vom 24./25.06.2019), von diesen und nicht von der AStin aus. Auch die GO-widrige (§ 7 S. 2) Verweigerung eines Sitzes im Präsidium zeigt dies auf. Dazu kommt, dass auch im Bayer. Landtag alle Fraktionen die erklärte Übung pflegen, Sachanträge der AStin, und seien sie noch so fundiert, grundsätzlich abzulehnen und jede gemeinsame Abstimmung zu vermeiden.
- 41** Derartiges hätte die AGin zumindest erwähnen müssen, damit sich die Zuhörer und in der Folge die Wähler ein zutreffendes Bild über die thematisierten „Herausforderungen der Demokratie“ machen können. Auch insoweit rückt die AGin die AStin in ein falsches, für sie nachteiliges Licht und verstößt damit gegen das verfassungsrechtliche Sachlichkeitsgebot.

- 42** 6. Nicht mehr von Relevanz mag in diesem Zusammenhang die Verwendung des Begriffs „Altparteien“ sein, es sei denn, man unterstellt fälschlich – wie die GRÜNEN-Politikerin Claudia Roth in amtlicher Eigenschaft als Vizepräsidentin im Bundestag am 17.05.2019 –, es handle sich um NS-Jargon. Es ist jedoch dokumentiert, dass dieser Begriff nicht in der NS-Zeit, sondern in den 80er Jahren von den GRÜNEN in die Politik eingeführt (Heine in DIE WELT 23.10.2019) und in der Folge von Claudia Roth selbst mehrfach verwendet wurde (Frankfurter Rundschau 09.01. 2010; PHOENIX/WDR 13.11.2013).