

Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs

vom 9. November 2020

über die Verfassungsstreitigkeit

– Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung –  
zwischen

den Antragstellern

1. Fraktion Alternative für Deutschland im Bayerischen Landtag,
2. Martin Böhm, MdL

und

den Antragsgegnern

1. Ausschuss für Bundes- und Europaangelegenheiten des Bayerischen Landtags,
2. Bayerischer Landtag

über die Frage, ob die Ablehnung des Vorschlags der Antragstellerin zu 1, Herrn P. S. als Experten für die Anhörung im Ausschuss für Bundes- und Europaangelegenheiten des Bayerischen Landtags zur Seenotrettung im Mittelmeer zu benennen, verfassungsmäßige Rechte der Antragsteller verletzt

Aktenzeichen: Vf. 98-IVa-20

### Stichwort:

Erfolgloser Antrag der AfD-Fraktion im Bayerischen Landtag und eines ihrer Abgeordneten auf Erlass einer einstweiligen Anordnung gegen die Ablehnung eines Personenvorschlags für eine Expertenanhörung in einem Ausschuss des Bayerischen Landtags.

## **Entscheidung:**

Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung wird abgewiesen.

## **Gründe:**

I.

- 1 1. Der Antragsteller zu 2 ist Abgeordneter des Bayerischen Landtags und Mitglied der Antragstellerin zu 1, der AfD-Fraktion im Bayerischen Landtag. Die Antragsteller wenden sich dagegen, dass der Ausschuss für Bundes- und Europaangelegenheiten des Bayerischen Landtags es durch Mehrheitsbeschluss vom 20. Oktober 2020 abgelehnt hat, eine von der Antragstellerin zu 1 vorgeschlagene Person als Experten für die Anhörung am 10. November 2020 zur Seenotrettung im Mittelmeer zu benennen. Vor dem Beschluss hatte der Ausschussvorsitzende darauf hingewiesen, dass die vorgeschlagene Person Vorsitzender des Vereins E. e. V. sei, welchen das Bundesamt für Verfassungsschutz seit Juni 2020 als Verdachtsfall im Bereich des Rechtsextremismus einstufe.
  
- 2 Die Antragsteller beantragen „im einstweiligen Rechtsschutz:
  1. Die Antragsgegner werden verpflichtet bei der Expertenanhörung nach § 173 Abs. 1 Satz 2 GeschO LT BY zur Seenotrettung im Ausschuss für Bundes- und Europaangelegenheiten des Bayerischen Landtags am 10.11.2020 den seitens der Antragsteller benannten Experten, Herrn P[...]. S[...]., zuzulassen;
  2. Die Antragsgegner werden verpflichtet bei der Expertenanhörung nach § 173 Abs. 1 Satz 2 GeschO LT BY zur Seenotrettung im Ausschuss für Bundes- und Europaangelegenheiten des Bayerischen Landtags am 10.11.2020 den seitens der Antragsteller benannten Experten, Herrn P[...]. S[...]., einzuladen;
  3. Es wird festgestellt, dass die Benennung von Experten durch die Antragstellerin zu 1) zur Expertenanhörung nach § 173 Abs. 1 Satz 2 GeschO LT BY zur Seenotrettung am 10.11.2020 im Ausschuss für Bundes- und Europaangelegenheiten des Bayerischen Landtags keiner Zustimmung

der sonstigen Ausschussmitglieder oder des Ausschussvorsitzenden bedarf;

4. Es wird festgestellt, dass die Benennung von Experten durch die Antragstellerin zu 1) zur Expertenanhörung nach § 173 Abs. 1 Satz 2 GeschO LT BY zur Seenotrettung am 10.11.2020 im Ausschuss für Bundes- und Europaangelegenheiten des Bayerischen Landtags allein den Antragsgegnern nach freiem Ermessen obliegt.
5. Es wird festgestellt, dass der Beschluss ‚Ablehnung des Vorschlags der AfD-Fraktion, Herrn P[...]. S[...] als Experten für die Anhörung zur Seenotrettung im Mittelmeer zu benennen‘ in der 29. Ausschusssitzung des Ausschusses für Bundes- und Europaangelegenheiten des Bayerischen Landtags vom 20.10.2020 rechtswidrig und nichtig ist.“

- 3 2. Die Antragsteller berufen sich darauf, dass sie nach Art. 16 a Abs. 2 BV mit eigenen Rechten ausgestattet seien, was in § 173 Abs. 3 der Geschäftsordnung für den Bayerischen Landtag (BayLTGeschO) konkretisiert sei. Danach stehe jeder Fraktion das Recht zu, mindestens einen Experten im Rahmen einer Expertenanhörung zu benennen. Eine Zustimmung des Ausschusses oder des Ausschussvorsitzenden oder eine Wahl des Experten sei gemäß der Geschäftsordnung nicht vorgesehen. Vielmehr obliege die Auswahl und Benennung eines Experten ausschließlich der Fraktion als Rechteinhaber. Auch ein von der Antragsgegnerseite behauptetes Gewohnheitsrecht bestehe nicht. § 173 Abs. 3 BayLTGeschO sehe eine gebundene Rechtsfolge vor, nach welcher die Benennung des Experten durch die Fraktion dessen Einladung zur Folge habe. Eine anderweitige Kontrollinstanz, ein Mitspracherecht oder eine Überprüfung anderer Beteiligter sei nicht vorgesehen. Die Antragsteller würden durch die Verweigerung der Anhörung des von ihnen benannten Experten in ihren parlamentarischen Rechten verletzt. Eine angebliche Beobachtung durch den Verfassungsschutz könne keinen Grund darstellen, einen Experten auszuschließen. Dies sei vergleichbar damit, einen „beobachteten“ Parlamentarier seine Parlamentsrechte nicht mehr wahrnehmen zu lassen. Ferner würde es sich um einen Eingriff einer der Exekutive unterstellten Behörde in den Parlamentsbetrieb handeln, was ebenfalls unzulässig sei, da es sich um eine Verletzung der Gewaltenteilung handle.

II.

- 4 1. In dringenden Fällen kann der Präsident des Verfassungsgerichtshofs über Anträge auf Erlass einer einstweiligen Anordnung allein entscheiden (Art. 26 Abs. 3 VfGHG). Ein solcher dringender Fall liegt hier vor, da die Anhörung im Ausschuss für Bundes- und Europaangelegenheiten des Bayerischen Landtags bereits am 10. November 2020 stattfinden soll. Eine Beschlussfassung durch die zuständige Spruchgruppe des Verfassungsgerichtshofs ist vor diesem Hintergrund aus zeitlichen Gründen nicht möglich.
- 5 2. Wegen der besonderen Dringlichkeit wird davon abgesehen, den in einem etwaigen Verfahren zur Hauptsache Beteiligten oder Äußerungsberechtigten vor der Entscheidung Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben (Art. 26 Abs. 2 Satz 2 VfGHG).

III.

- 6 Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung hat keinen Erfolg.
- 7 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). 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. Die Gründe, die für die Verfassungswidrigkeit der beanstandeten Maßnahmen vorgetragen werden, haben im Regelfall außer Betracht zu bleiben. Wenn allerdings offensichtlich ist, dass der Antrag aus prozessualen oder sachlichen Gründen keine Aus-

sicht auf Erfolg hat, 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).

- 8 2. Nach diesen Maßstäben ist eine einstweilige Anordnung im vorliegenden Fall nicht zu erlassen.
- 9 a) Ein – gegebenenfalls noch zu erhebender – Hauptsacheantrag hätte nicht offensichtlich Aussicht auf Erfolg. Die Vorgehensweise der Ausschussmehrheit verletzt jedenfalls nicht offenkundig organschaftliche Rechte der Antragsteller aus Art. 16 a Abs. 2 Satz 1 BV.
- 10 aa) Nach Art. 16 a Abs. 2 Satz 1 BV haben die Fraktionen und die Mitglieder des Landtags, welche die Staatsregierung nicht stützen, das Recht auf ihrer Stellung entsprechende Wirkungsmöglichkeiten in Parlament und Öffentlichkeit. Die Antragsteller berufen sich zur Begründung ihres Antrags im Wesentlichen auf eine Verletzung des § 173 Abs. 3 BayLTGeschO. Dort ist geregelt, dass bei Anhörungen im Ausschuss mit begrenzter Anzahl der anzuhörenden Personen „die Fraktionen entsprechend ihrem Stärkeverhältnis nach Sainte-Laguë/Schepers die anzuhörenden Personen [benennen], wobei jede Fraktion mindestens eine Person benennen kann“. Ein Verstoß gegen diese Vorschrift kann für sich genommen einen Antrag nach Art. 64 BV jedoch nicht begründen. Eine Verfassungsstreitigkeit betrifft Streitigkeiten im Zusammenhang mit der Anwendung oder Auslegung einer Norm der Bayerischen Verfassung über Rechte oder Pflichten eines Beteiligten (Wolff in Lindner/Möstl/Wolff, Verfassung des Freistaates Bayern, 2. Aufl. 2017,

Art. 64 Rn. 4). Eine etwaige Verletzung des § 173 Abs. 3 BayLTGeschO könnte daher allenfalls dann zu einem Erfolg eines Antrags nach Art. 64 BV führen, wenn dadurch zugleich ein Recht der Antragsteller aus der Bayerischen Verfassung verletzt würde, etwa, weil die Geschäftsordnung insoweit Art. 16 a Abs. 2 Satz 1 BV konkretisieren würde, wie die Antragsteller meinen. Das ist aber nicht der Fall. So hat der Verfassungsgerichtshof bereits festgestellt, dass es sich bei § 173 BayLTGeschO nicht um eine Konkretisierung von Verfassungsrecht handelt. Er hat im Zusammenhang mit parlamentarischen Anhörungen von Sachverständigen, Interessenvertreterinnen und Interessenvertretern und anderen Auskunftspersonen ausgeführt, ein solches institutionalisiertes Informationsrecht zum Schutz der parlamentarischen Minderheit sei in der Verfassung weder ausdrücklich noch als Gewohnheitsrecht noch gar als Bestandteil der unabdingbaren Grundsätze der demokratischen rechtsstaatlichen Ordnung enthalten; es ergebe sich insbesondere nicht aus Art. 16 a BV (VerfGH vom 9.5.2016 VerfGHE 69, 125 Rn. 114).

- 11 bb) Selbst wenn man § 173 BayLTGeschO als Konkretisierung des Art. 16 a Abs. 2 BV ansehen wollte, würde sich jedoch nichts anderes ergeben. Es ist nämlich keineswegs offensichtlich, dass daraus verfassungsrechtlich zwingend die Möglichkeit folgen würde, für eine Anhörung jede beliebige Person vorzuschlagen, ohne dass der Ausschuss mehrheitlich die Benennung bestimmter Personen ablehnen kann. So erscheint es auch im Hinblick auf die sich aus Art. 13 Abs. 2 i. V. m. Art. 14 Abs. 1 Satz 1 BV ergebende formale Gleichheit der Abgeordneten (VerfGH vom 30.7.2018 BayVBI 2019, 158 Rn. 55 ff.) nicht ausgeschlossen, dass ein Ausschuss eine von einer Fraktion vorgeschlagene Person mit einer sachbezogenen Begründung ablehnen kann. Dies gilt insbesondere, wenn diese einem Verein vorsteht, der vom Bundesamt für Verfassungsschutz als Verdachtsfall im Bereich des Rechtsextremismus eingestuft wird (was als solches von den Antragstellern nicht substantiiert in Abrede gestellt wird), um dieser Person kein Forum für etwaige extremistische Äußerungen in einem Landtagsausschuss zu bieten. Auch wenn das Minderheitenrecht aus § 173 Abs. 3 BayLTGeschO leerlaufen würde, wenn der Ausschuss mehrheitlich Personen ohne jeden Grund ablehnen könnte, bedeutet das umgekehrt nicht, dass der Ausschuss jede vorgeschlagene

Person zu einer Anhörung zwingend zulassen muss. Es erscheint in Bezug auf Art. 16 a BV verfassungsrechtlich weder offensichtlich geboten, dass die hier konkret vorgeschlagene Person zwingend zugelassen und eingeladen werden müsste, noch, dass es generell „keiner Zustimmung der sonstigen Ausschussmitglieder oder des Ausschussvorsitzenden bedarf“, die Benennung „allein den Antragsgegnern nach freiem Ermessen oblie[g]t“ und die Ablehnung des Vorschlags durch den Ausschuss „rechtswidrig und nichtig ist“, wie die Antragsteller meinen.

- 12 Der Hinweis der Antragsteller, wonach eine Ablehnung damit vergleichbar sei, dass man einen „beobachteten“ Parlamentarier seine Parlamentsrechte nicht mehr wahrnehmen lasse, geht fehl. Die Situation ist schon deshalb nicht vergleichbar, weil sich ein Mitglied des Landtags als solches auf seine verfassungsmäßigen Rechte als Parlamentarier berufen könnte, was eine als Experte für eine Anhörung benannte Person nicht kann. Es liegt auch nicht, wie die Antragsteller meinen, ein „Eingriff einer der Exekutive unterstellten Behörde in den Parlamentsbetrieb“ und eine Verletzung der Gewaltenteilung vor, da zwischen der Einstufung einer Person als Verdachtsfall und der Nichtzulassung als Experte in einer Anhörung im vorliegenden Fall kein Automatismus besteht, sondern dazwischen eine parlamentarische Mehrheitsentscheidung des Ausschusses steht.
- 13 Aus der im Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes nur möglichen summarischen Prüfung ergeben sich daher gewichtige Anhaltspunkte dafür, dass ein Antrag in der Hauptsache erfolglos bleiben würde.
- 14 b) Doch selbst wenn man zugunsten der Antragsteller von offenen Erfolgsaussichten in der Hauptsache ausgehen würde, hätte der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung keinen Erfolg. Bei der dann gebotenen Folgenabwägung überwiegen die gegen den Erlass einer solchen Anordnung sprechenden Gründe.
- 15 Erginge die beantragte einstweilige Anordnung nicht und hätte der Antrag in der – gegebenenfalls erst noch anhängig zu machenden – Hauptsache der Organstreitigkeit Erfolg, hätte die Anhörung im Ausschuss zu Unrecht ohne die von Antrag-

stellerseite vorgeschlagene Person stattgefunden. Dies hat zwar ein gewisses Gewicht. Andererseits ist zu berücksichtigen, dass es den Antragstellern freisteht, die Meinung der von ihnen vorgeschlagenen Person auch außerhalb der Anhörung einzuholen und anderweitig in das parlamentarische Verfahren einzubringen. Denkbar ist auch, dass eine Anhörung später erneut unter Beteiligung der abgelehnten Person stattfinden könnte. Erginge dagegen die einstweilige Anordnung, erwiese sich der Antrag in einer etwaigen Hauptsache aber später als unbegründet, hätte die vom Ausschuss abgelehnte Anhörung der benannten Person stattgefunden und wäre damit irreversibel. Bei Beurteilung und Abwägung der Umstände überwiegen die gegen den Erlass einer einstweiligen Anordnung sprechenden Gründe.

#### IV.

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