

An den  
Bayerischen Verfassungsgerichtshof  
80097 München

- vorab per Fax an 089/5597-3986 -

München, den 10. August 2020

Zu dem dortigen Verfahren mit dem **Aktenzeichen Vf. 60-VIII-20**

Meinungsverschiedenheit  
zwischen  
den Antragstellern

1. Fraktion Alternative für Deutschland im Bayerischen Landtag,  
vertreten durch die Vorsitzende Katrin Ebner-Steiner,  
Maximilianeum, 81627 München,
2. Herrn Stefan Löw, MdL, Maximilianeum, 81627 München,
3. Herrn Jan Schiffers, MdL, Maximilianeum, 81627 München,

Bevollmächtigter: Rechtsanwalt Dr. Uwe Lipinski,  
Bahnhofstraße 55-57, 69115 Heidelberg

und

den Antragsgegnern

1. Bayerischer Landtag,  
vertreten durch die Präsidentin Ilse Aigner,  
Maximilianeum, 81627 München,
2. CSU-Fraktion im Bayerischen Landtag,  
vertreten durch den Fraktionsvorsitzenden Thomas Kreuzer,  
Maximilianeum, 81627 München,
3. Fraktion Freie Wähler im Bayerischen Landtag,  
vertreten durch den Fraktionsvorsitzenden Florian Streibl,  
Maximilianeum, 81627 München,

4. Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Bayerischen Landtag,  
vertreten durch die Vorsitzenden Katharina Schulze und  
Ludwig Hartmann,  
Maximilianeum, 81627 München,
5. Bayern SPD-Landtagsfraktion,  
vertreten durch den Vorsitzenden Horst Arnold,  
Maximilianeum, 81627 München,
6. FDP-Fraktion im Bayerischen Landtag,  
vertreten durch den Vorsitzenden Martin Hagen,  
Maximilianeum, 81627 München,

vom 5. Mai 2020  
über die Frage, ob

Art. 2 Abs. 1 Sätze 1 und 3 des Gesetzes zur parlamentarischen Kontrolle der Staatsregierung hinsichtlich der Tätigkeit des Landesamts für Verfassungsschutz sowie hinsichtlich der Maßnahmen nach Art. 13 Abs. 3 bis 5 des Grundgesetzes (Parlamentarisches Kontrollgremium-Gesetz – PKGG) vom 8. November 2010 (GVBl S. 722, BayRS 12-4-I), das zuletzt durch § 1 Abs. 18 der Verordnung vom 26. März 2019 (GVBl S. 98) geändert worden ist, mit der Bayerischen Verfassung vereinbar ist.

Sehr geehrte Damen und Herren,  
sehr geehrte Frau Ruderisch,

Namens und in Vollmacht für unsere Fraktionen im Bayerischen Landtag nehmen wir wie folgt zu dem übersandten Schriftsatz der Antragsteller vom 5. Mai 2020 Stellung und beantragen,

die Anträge der Antragsteller **abzuweisen**.

## I. Zulässigkeit

Die Anträge sind bereits unzulässig.

Bei der seitens der Antragsteller gewählten Verfahrensart handelt es sich um eine sogenannte Meinungsverschiedenheit im Sinne des Art. 75 Abs. 3 BV. Die Meinungsverschiedenheit bezieht sich auf die Frage, ob ein Gesetz die Verfassung ändert. Der Wortlaut ist an dieser Stelle jedoch missverständlich. Tatsächlich geht es nicht um eine buchstäbliche Änderung der Bayerischen Verfassung, sondern um die Frage, ob durch ein (einfaches) Gesetz die Verfassung verletzt wird.

## 1. Gegenstand und Statthaftigkeit der Meinungsverschiedenheit

Die Meinungsverschiedenheit muss sich bereits im Gesetzgebungsverfahren – zwischen Einbringung und Schlussabstimmung im Landtag – herausgebildet haben und erkennbar geworden sein. Hierfür genügt nicht lediglich eine ablehnende Abstimmung. Vielmehr muss die Meinungsverschiedenheit im parlamentarischen Verfahren konkretisiert zum Ausdruck gebracht worden sein.

Es muss also Identität zwischen der im Gesetzgebungsverfahren und der vor dem Verfassungsgerichtshof erhobenen Rügen bestehen, und zwar sowohl hinsichtlich des Prüfungsgegenstandes wie auch des Prüfungsmaßstabs (vgl. Lindner/Möstl/Wolff, 2. Aufl. 2017, Art. 75 BV, Rn. 13). Gegenstand der Meinungsverschiedenheit können demnach nur Rügen sein, **die bereits im parlamentarischen Verfahren vorgetragen** wurden.

Jedoch wurden weder im Gesetzgebungsverfahren in den Jahren 1999/2000 noch bei der Gesetzesänderung im Jahr 2010 von einer Fraktion Zweifel an der Verfassungskonformität der in Bezug genommenen Vorschriften des PKGG geäußert. Auch in der 18. Legislaturperiode hat keine der im Landtag vertretenen Fraktionen die Verfassungskonformität des PKGG in Frage gestellt, so dass zu keiner Zeit eine Meinungsverschiedenheit zwischen den Antragstellern und den Antragsgegnern zu 2 bis 6 geführt wurde.

## 2. Statthaftigkeit eines (positiven) Normenbestätigungsantrags

Weder die Bayerische Verfassung noch das Gesetz über den Bayerischen Verfassungsgerichtshof kennt einen von den Antragstellern auch in diesem Verfahren wieder bemühten (positiven) Normenbestätigungsantrag. Grundsätzlich sind Normenkontrollanträge negativ auf die Feststellung der Unvereinbarkeit einer Norm mit der Verfassung gerichtet. Zwar kann bei einem Normenkontrollverfahren im Tenor auch positiv die Vereinbarkeit einer Norm mit der Verfassung festgestellt werden. Daraus ergibt sich jedoch nicht, dass ein Normenbestätigungsantrag auch zulässig ist.

Der rheinland-pfälzische Verfassungsgerichtshof hat zwar in der von den Antragstellern ausführlich zitierten Entscheidung (VerfGH RP, B. v. 4. April 2014, VGH A 15/14) die Statthaftigkeit eines positiven Normbestätigungsantrags bejaht. Diese Entscheidung ist jedoch nicht auf Bayern übertragbar. Art. 130 Abs. 1 S. 1 der Landesverfassung von Rheinland-Pfalz sieht im Gegensatz zur Bayerischen Verfassung explizit eine abstrakte Normenkontrolle vor. Aus dieser Norm leitet der rheinland-pfälzische Verfassungsgerichtshof in Anlehnung an Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG und § 76 Abs. 1 Nr. 2 BVerfGG die ungeschriebene Statthaftigkeit eines (positiven) Normenbestätigungsantrags her.

Das bayerische Verfassungsprozessrecht kennt dagegen keine abstrakte Normenkontrolle. Auch wenn die Meinungsverschiedenheit nach Art. 75 Abs. 3 BV im System der Verfassungsrechtsbehelfe quasi die Rolle einer abstrakten Normenkontrolle einnimmt, so wird sie dennoch von Art. 49 VfGHG und von der

Rechtsprechung als Unterfall eines Organstreits und damit – im Gegensatz zur abstrakte Normenkontrolle – als kontradiktorisches Verfahren verstanden. Art. 75 Abs. 3 BV begründet demnach keine Zuständigkeit des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs zur Entscheidung über jede Art von Zweifeln hinsichtlich der Auslegung der Verfassung oder der Vereinbarkeit von einfachem Recht mit Verfassungsrecht.

Im Übrigen ist ein Normbestätigungsantrag auch auf Bundesebene gem. § 76 Abs. 1 Nr. 2 BVerfGG nur dann zulässig, wenn der Antragsteller Bundes- oder Landesrecht für nach wie vor gültig hält, nachdem ein Gericht, eine Verwaltungsbehörde oder ein Organ des Bundes oder eines Landes das Recht als unvereinbar mit dem Grundgesetz oder sonstigem Bundesrecht nicht angewendet hat. Dies ist im vorliegenden Verfahren jedoch nicht der Fall. Weder der Bayerische Landtag noch die Antragsgegner zu 2 bis 6 stellen die Gültigkeit des Art. 2 Abs. 1 PKGG in Frage. Ein Streit um die vorzugswürdige Auslegung einer Norm, bei dem die grundsätzliche Geltung der Norm aber von keinem Beteiligten bestritten wird, kann nicht Gegenstand eines Normbestätigungsverfahrens sein (Graßhof, in: Burkiczak/Dollinger/Schorkopf, Heidelberger Kommentar zum BVerfGG, 2015, § 76 Rn. 37).

Der Hauptantrag ist damit bereits **unzulässig**.

### **3. Hilfsantrag**

Auch der Hilfsantrag ist aus den eben genannten Gründen unzulässig.

Darüber hinaus ist einzuwenden, dass der vorliegende Hilfsantrags sogar noch über die im BVerfGG vorgesehene bloße Bestätigung der Verfassungskonformität hinaus geht, indem eine bestimmte Auslegung erreicht werden soll. Die Antragsteller begehren hilfsweise nämlich die Feststellung, dass Art. 2 Abs. 1 S. 2 PKGG i.V.m. Art. 2 Abs. 1 S. 6 PKGG verfassungskonform dahingehend ausgelegt werden müsse, dass eine kontinuierliche Nichtwahl von Bewerbern einer Fraktion nur dann ausnahmsweise zulässig sei, wenn einzelfallspezifische Gründe hinsichtlich der jeweiligen Bewerber vorliegen. Ein solches Verfahren kennt selbst das BVerfGG nicht.

## **II. Begründetheit**

Die Anträge sind zudem auch unbegründet.

Die Antragsteller begehren die Bestätigung der Verfassungsmäßigkeit von Art. 2 Abs. 1 S. 1 und S. 3 PKGG, hilfsweise zumindest dessen verfassungskonforme Auslegung. Sie sind der Auffassung, dass eine „kontinuierliche, voraussetzungslose Nichtwahl von Kandidaten einer Fraktion, bei der weder einzelfallspezifische sachliche Gründe in der Person des jeweiligen Kandidaten vorliegen noch solche von den anderen Fraktionen geltend gemacht und dokumentiert werden, nicht verfassungskonform und auch nicht gesetzeskonform“ sei und Art. 2 Abs. 1 PKGG dieser Ansicht entsprechend ausgelegt werden müsse. Diese Auffassung ist jedoch nicht zutreffend.

Anders als in manchen anderen Bundesländern, ist die Ausgestaltung der parlamentarischen Kontrolle in Bayern nur einfachgesetzlich geregelt und nicht in der Verfassung verankert. Das Gremium besteht gem. Art. 2 Abs. 1 PKGG aus sieben Mitgliedern, die vom Landtag zu Beginn jeder neuen Wahlperiode aus seiner Mitte gewählt werden. Diese Regelung ist nicht nur verfassungsgemäß, sondern wird auch ordnungsgemäß im Bayerischen Landtag angewendet. Zudem ist das Parlamentarische Kontrollgremium auch mit sechs Mitgliedern voll funktions- und beschlussfähig.

### **1. Verfassungskonformität von Art. 2 Abs. 1 S. 1 und 3 PKGG**

#### **a) Vorschlagsrecht**

Nach Art. 2 Abs. 1 S. 3 PKGG steht das Vorschlagsrecht für die Mitglieder des Parlamentarische Kontrollgremiums den Fraktionen im Verhältnis ihrer Stärke zu. Daraus folgt, dass die Fraktionen Vorschläge für die Besetzung des Gremiums machen können. Ihnen steht aber kein Bestimmungs- oder Entsendungsrecht nach Art. 2 Abs. 1 PKGG zu. Das PKGG garantiert den Fraktionen – im Gegensatz zur Ausgestaltung in anderen Bundesländern – kein bestimmtes Maß der Repräsentation im Parlamentarische Kontrollgremium. So ist beispielsweise im Berliner Verfassungsschutzgesetz vorgesehen, dass jede Fraktion mindestens mit einem Sitz vertreten sein muss (§ 33 Abs. 2 Berliner VerfSchG). Hier wird jedoch auch auf die Wahl der Mitglieder verzichtet. Sofern die landesgesetzlichen Regelungen dagegen eine Wahl der Mitglieder durch das Plenum vorsehen, wird auch überwiegend in Übereinstimmung mit Art. 2 Abs. 1 S. 2 PKGG eine Mehrheit der Mitglieder des jeweiligen Parlaments verlangt.

## **b) Spiegelbildlichkeitsgrundsatz**

Der Grundsatz der proportionalen Besetzung von Untergliederungen des Parlaments – sog. Spiegelbildlichkeitsgrundsatz – verlangt grundsätzlich, dass jeder Ausschuss „ein verkleinertes Abbild des Plenums sein und in seiner Zusammensetzung die Zusammensetzung des Plenums in seiner politischen Gewichtung widerspiegeln“ (BVerfGE 80, 188 (222)) muss. Das Bundesverfassungsgericht leitet diesen Grundsatz direkt aus der „Freiheit und Gleichheit des Mandats“ nach Art. 38 Abs. 1 GG und aus der Repräsentationsfunktion des Bundestages (Art. 20 Abs. 2 GG) ab. Diese Grundsätze gelten auch für den Bayerischen Landtag und wurden in dessen Geschäftsordnung auch entsprechend umgesetzt.

Bei Ausschüssen dient die proportionale Besetzung dazu, diejenigen Mehrheitsverhältnisse herzustellen, die auch im Plenum bestehen. Das ist auch sachgerecht, da die Ausschüsse keine eigenen Entscheidungen treffen, sondern solche der Vollversammlung lediglich durch Empfehlungen vorbereiten (§ 150 BayLTGeschO).

Das ist jedoch beim Parlamentarische Kontrollgremium nicht der Fall. Das Parlamentarische Kontrollgremium ist kein Parlamentsausschuss, sondern ein Hilfs- und Kontrollorgan eigener Art. Es ist auch kein Unterorgan des Landtages. Es ist zwar organisatorisch in den Bereich des Landtags eingegliedert (vgl. Art. 6 Abs. 6 Satz 2 BayAbgG), für das auch die Geschäftsordnung ergänzend gilt. Es bereitet aber weder Beschlüsse der Vollversammlung vor noch ersetzt sie diese. Die Sachverhalte, mit denen sich das Parlamentarische Kontrollgremium befasst, werden ihm nicht vom Plenum überwiesen, sondern ergeben sich direkt aus dem PKGG selbst. Das Parlamentarische Kontrollgremium erstattet dem Plenum lediglich regelmäßig über seine unabhängige und geheime Tätigkeit Bericht. Der Grundsatz der Spiegelbildlichkeit ist auf das Parlamentarische Kontrollgremium also nicht vollumfänglich anwendbar.

Dies wurde auch vom Bayerische Verfassungsgerichtshof so bestätigt, der sich bereits im Jahr 2002 mit der Zusammensetzung des Parlamentarische Kontrollgremiums ausführlich auseinandergesetzt hat (VerfGH 55, 28). Dem Urteil ist unter anderem der Grundsatz zu entnehmen, dass das Parlament in sachlich begründeten Ausnahmefällen – insbesondere aufgrund von Belangen des Geheimschutzes oder im Interesse der Arbeitsfähigkeit oder sonstiger Gründe von vergleichbar hohem Rang – für Ausschüsse oder ähnliche Gremien eine Mitgliederzahl vorsehen darf, die bei Anwendung der üblichen Regeln für die Sitzverteilung eine Berücksichtigung aller parlamentarischen Gruppierungen nicht ermöglicht. Es kann daher hingenommen werden, wenn nicht sämtliche Fraktionen im Gremium vertreten sind. Dies ist eine Folge der unterschiedlichen Größe der Fraktionen, des demokratischen Mehrheitsprinzips und der aus übergeordneten Gründen geringen Zahl von Mitgliedern im Gremium (VerfGH 55, 28ff.)

### **c) Mehrheitswahl**

Wie bereits dargelegt, werden die Mitglieder des Parlamentarischen Kontrollgremiums gem. Art. 2 Abs. 1 S. 2 und PKGG aus der Mitte des Landtags nach dem Prinzip der Mehrheitswahl gewählt. Die Mehrheitswahl für parlamentarische Gremien war auch bereits mehrfach Gegenstand gerichtlicher Überprüfungen. So führte das Bundesverfassungsgericht zur Wahl der Mitglieder des sog. Vertrauensgremiums zur Haushaltskontrolle der Nachrichtendienste im Bundestag (§ 10a Abs. 2 BHO) aus, dass dieses Verfahren gewährleisten soll, dass nur Abgeordnete gewählt werden, die persönlich das Vertrauen der Mehrheit des Bundestages genießen. Zweck dieser Regelung ist es, sicherzustellen, dass sowohl die fachliche Kompetenz wie die Verschwiegenheit der Gewählten zur Überzeugung der Mehrheit feststehen (BVerfGE 70, 324 (365)).

Auch der Verfassungsgerichtshof hat in der bereits zitierten Entscheidung aus dem Jahr 2002 ausgeführt, dass eine Regelung, wonach die Mitglieder des Parlamentarische Kontrollgremiums vom Landtag aus seiner Mitte nach dem Prinzip der Mehrheitswahl gewählt werden, nicht gegen Normen der Bayerischen Verfassung verstößt (BayVerfGH 55, 28ff.). Das vorgesehene Verfahren für die Wahl der Mitglieder des Parlamentarischen Kontrollgremiums soll auch hier gewährleisten, dass nur Abgeordnete gewählt werden, die persönlich das Vertrauen der Mehrheit des Landtags in ihre fachliche Kompetenz und ihre Verschwiegenheit genießen. Diese Gründe machen nach Auffassung des Verfassungsgerichtshofs die Regelung verfassungsrechtlich hinnehmbar (BayVerfGH 55, 28ff.).

Da dem Parlamentarische Kontrollgremium die verantwortungsvolle Aufgabe der Kontrolle der Staatsregierung hinsichtlich der Tätigkeit des Landesamtes für Verfassungsschutz sowie der Kontrolle der grundrechtsrelevanten Maßnahmen der Wohnraumüberwachung nach Art. 13 Abs. 3 bis 5 GG obliegt, ist das Vertrauen in die Integrität, Kompetenz und Verschwiegenheit seiner Mitglieder für die Abgeordneten bei ihrer Wahlentscheidung von wesentlicher Bedeutung. Auch im Hinblick darauf, dass die gewählten Mitglieder des Parlamentarischen Kontrollgremiums gem. Art. 3 Abs. 3 PKGG über das Ende der Wahlperiode hinaus bis zur Neuwahl seiner Mitglieder im Amt bleiben und die Arbeit des Gremiums der Kontrolle des Parlaments weitgehend entzogen ist, spielt das Vertrauen in die zu wählenden Mitglieder eine wichtige Rolle.

### **d) Angemessene Berücksichtigung der Opposition**

Wie bereits ausgeführt, hält der Verfassungsgerichtshof es für verfassungsrechtlich gerechtfertigt, wenn nicht alle Fraktionen im Parlamentarischen Kontrollgremium vertreten sind. Zum Schutz der Opposition hat er jedoch festgestellt, dass eine Fraktion oder Koalition, die das Gremium einseitig besetzen würde, im Zweifel missbräuchlich verfahren würde (BayVerfGH 55, 28ff.; vgl. auch BVerfGE 30, 1 (31)). Um die parlamentarische Kontrolle auch durch die Minderheit sicherzustellen, muss aber im

Parlamentarischen Kontrollgremium die Opposition daher angemessen vertreten sein. Dies ist vorliegend der Fall.

Bei der Berechnung der Sitzverteilung findet gem. Art. 2 Abs. 1 S. 4 PKGG das Verfahren nach Sainte-Laguë/Schepers Anwendung. Hiernach entfallen in der 18. Legislaturperiode drei Sitze auf die CSU-Fraktion, sowie jeweils ein Sitz auf die Fraktionen der Grünen, der Freien Wähler, der AfD und der SPD. Damit wurde bereits ein Verfahren gewählt, das die kleineren Fraktionen begünstigt. Denn nach d'Hondt ergäbe sich ein weiterer Sitz für die CSU-Fraktion.

Von den derzeit gewählten sechs Mitgliedern des Parlamentarischen Kontrollgremiums entfallen zwei Sitze auf Angehörige der beiden stärksten Oppositionsfraktionen. Eine in das Gremium gewählte Abgeordnete der Opposition nimmt auch die Funktion der stellvertretenden Vorsitzenden wahr. Die Opposition wird damit angemessen berücksichtigt.

## **2. Ordnungsgemäße Anwendung von Art. 2 Abs. 1 PKGG**

Die Vorschriften zur Besetzung des Parlamentarische Kontrollgremiums werden vom Bayerischen Landtag auch ordnungsgemäß angewendet. Insbesondere wurde für jeden vorgeschlagenen Kandidaten der AfD-Fraktion eine geheime Wahl im Plenum durchgeführt, an der sich alle Fraktionen auch entsprechend beteiligt haben. Keiner der drei Kandidaten konnte in den vier durchgeführten Wahlgängen die erforderlichen Ja-Stimmen auf sich vereinigen.

	<b>11.12.2018</b>	<b>05.06.2019</b>	<b>10.10.2019</b>	<b>10.12.2019</b>
<b>Kandidat</b>	Raimund Swoboda	Stefan Löw	Stefan Löw	Jan Schiffers
<b>JA-Stimmen</b>	35	25	16	25
<b>NEIN-Stimmen</b>	118	132	151	143
<b>Enthaltungen</b>	34	6	7	9

### **a) Freies Mandat**

Nach Art. 13 Abs. 2 S. 2 BV sind die Abgeordneten nur ihrem Gewissen verantwortlich und an Aufträge nicht gebunden. Bei einer geheimen Wahl obliegt es daher jedem Abgeordneten frei zu entscheiden, ob er den zur Wahl stehenden Kandidaten wählen möchte oder nicht. Bei keinem der vier Wahlgänge wurde eine Wahlempfehlung durch die Antragsgegner zu 2 bis 6 an ihre jeweiligen Abgeordneten ausgegeben.

Über die Motivation und das Abstimmungsverhalten der einzelnen Abgeordneten kann keine Auskunft gegeben werden. Da es sich um eine geheime Wahl handelt, kann das Abstimmungsverhalten einzelner Abgeordneter auch nicht ermittelt werden.

Aus den einzelnen, unterschiedlichen Abstimmungsergebnissen kann allerdings entnommen werden, dass es keine kollektive Verweigerungshaltung gegen die vorgeschlagenen AfD-Kandidaten gab.

Wie schon dargelegt, ist das Vertrauen in die Integrität, Kompetenz und Verschwiegenheit der zu wählenden Mitglieder des Parlamentarischen Kontrollgremiums für die Abgeordneten bei ihrer Wahlentscheidung von entscheidender Bedeutung. Die bisher vorgeschlagenen Kandidaten der AfD-Fraktion genossen jedoch offenbar nicht das Vertrauen der Mehrheit der Abgeordneten im Bayerischen Landtag. Dies lässt sich wohl darauf zurückführen, dass die AfD-Fraktion im Bayerischen Landtag bisher neben ihren internen Zerwürfnissen vor allem durch gezielte Provokationen und genau kalkulierte Eklats aufgefallen ist.

So verließen bei einer Veranstaltung anlässlich des Holocaustgedenktes am 23. Januar 2019 im Plenum 13 von 17 anwesenden Abgeordneten der AfD-Fraktion – darunter auch der **Abgeordnete Stefan Löw** – demonstrativ den Saal, als sich die Vorsitzende der israelitischen Kultusgemeinde, Charlotte Knobloch, kritisch über die Partei äußerte und der AfD vorwarf, die bundesdeutsche Erinnerungskultur und Gedenkpolitik verächtlich zu machen und die Nazi-Verbrechen zu verharmlosen. Mit ihrem Auszug aus dem Landtag sorgten die AfD-Abgeordneten für einen auch international wahrgenommenen Eklat. Die AfD warf Knobloch danach vor, die Gedenkveranstaltung für eine Diffamierung der AfD missbraucht zu haben. Im Anschluss sah sich Charlotte Knobloch einem wahren Ansturm an antisemitischen Beleidigungen und Drohungen ausgesetzt, wie sie ihn nach eigenem Bekunden noch nie zuvor erlebt hat.

Während des Gedenkens für den von Rechtsextremisten ermordeten Kassler Regierungspräsidenten Walter Lübcke kam es am 26. Juni 2019 zu einem weiteren Eklat durch die AfD. Der AfD-Abgeordnete Ralph Müller blieb während der Gedenkminute einfach sitzen und verweigerte dem Opfer rechter Gewalt bewusst die Ehrung. Müllers Verhalten blieb in der AfD-Fraktion ohne Konsequenzen.

Außerdem wurden gegen die Fraktion der AfD bereits mehrere Rügen durch die Präsidentin des Bayerischen Landtags ausgesprochen:

Mit Ralph Müller (AfD) erhielt im Februar 2019 erstmals nach 25 Jahren wieder ein Landtagsabgeordneter eine Rüge durch die Landtagspräsidentin. Er hatte zuvor in einer Rede Waffenkontrollen bei Jägern als „*Elemente eines totalitären Staates*“ bezeichnet und in diesem Kontext Bundeskanzlerin Angela Merkel als „*Stasi- und Schnüffelkanzlerin*“ diffamiert.

Im März 2019 wurde gegen den AfD-Abgeordneten Ferdinand Mang eine Rüge durch das Landtagspräsidium ausgesprochen. Er hatte in einer Plenardebatte zuvor im Zusammenhang mit der Nicht-Wahl von AfD-Kandidaten in das parlamentarische

Kontrollgremium für die Geheimdienste und in das Kuratorium der Akademie für Politische Bildung von „*Wegmarken des Faschismus*“ gesprochen.

Am 07. Juli 2020 erhielt der **Abgeordnete Stefan Löw** eine Rüge, da er bei der ersten Lesung des Gesetzesentwurfs zur Änderung des Bestattungsgesetzes, der hauptsächlich eine Neuregelung zu Gedenksteinen oder Denkmäler für verurteilte NS-Hauptkriegsverbrecher auf bayerischen Friedhöfen beinhaltet, mit einer Gasmaske an das Rednerpult trat und sich auch nach mehrmaliger Aufforderung weigerte, diese abzusetzen.

Das Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV) erklärte am 15. Januar 2019 die AfD-Jugendorganisation „Junge Alternative“ (JA) und die Gruppierung „Der Flügel“ (Flügel) zum Verdachtsfall. Auf Grundlage der Erkenntnisse des BfV bearbeitet das Bayerische Landesamt für Verfassungsschutz (BayLfV) die Junge Alternative (JA) und die Gruppierung „Der Flügel“ seit Mitte Januar 2019 als Beobachtungsobjekte. „Der Flügel“ gründete sich als Sammlungsbewegung innerhalb der AfD durch die sogenannte „Erfurter Resolution“, die am 14. März 2015 im Rahmen des Landesparteitags der AfD Thüringen vorgestellt wurde. Laut „Erfurter Resolution“ verstehen viele Mitglieder die AfD unter anderem *„als Widerstandsbewegung gegen die weitere Aushöhlung der Souveränität und der Identität Deutschlands“*. Ferner wird in der „Erfurter Resolution“ behauptet, das Projekt „Alternative für Deutschland“ sei in Gefahr, weil diese sich *„ohne Not mehr und mehr dem etablierten Politikbetrieb“* und *„dem Verrat an den Interessen unseres Landes“* anpasse. „Der Flügel“ ist keine Vereinigung im Sinne der AfD-Bundessatzung. Gleichwohl behauptet die Gruppierung von sich selbst, sie sei *„als Rückversicherung innerhalb der AfD [...] ein Garant für Zusammenhalt“*. Wer sich zum „Flügel“ bekenne, könne die „Erfurter Resolution“ unterzeichnen. (BayStMI, Verfassungsschutzbericht 2019, S. 148). Der **Abgeordnete Jan Schiffers** ist Mitunterzeichner der „Erfurter Resolution“ (vgl. [https://de.wikipedia.org/wiki/Jan\\_Schiffers](https://de.wikipedia.org/wiki/Jan_Schiffers)).

Der **Abgeordnete Stefan Löw** hat in der Plenardiskussion am 8. Mai 2019 im Landtag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen verbal mit einem NS-Vergleich angegriffen: *„[...] dass sie mit den Gegnern unserer Verfassung zusammenarbeiten, ist allgemein bekannt. So marschieren Sie doch gerne mit den modernen SA-Schlägerkolonnen namens Antifa in einer Linie und unterstützen diese auch mittelbar oder sogar unmittelbar finanziell und strukturell“* (vgl. Plenarprotokoll des Bayerischen Landtags vom 8. Mai 2019, S. 1455). Anlass war die Debatte zu einem Dringlichkeitsantrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen zur Bekämpfung von Antisemitismus.

Am 25. Juni 2020 besuchte der rechtsextreme AfD-Politiker Björn Höcke auf Einladung der Fraktionsvorsitzenden Katrin Ebner-Steiner am Rande eines Plenartags den Bayerischen Landtag. Landtagspräsidentin Ilse Aigner stellte hierzu klar: *„Herr Höcke muss wissen, dass er als Faschist und jemand, der unter Beobachtung des Verfassungsschutzes steht, hier nicht willkommen ist.“* Der **Abgeordnete Stefan Löw** postete in den sozialen Netzwerken ein Foto, auf dem zu sehen ist, wie er zusammen

mit der Fraktionsvorsitzenden Katrin Ebner-Steiner u.a. AfD-Fraktionsmitgliedern Björn Höcke im Bayerischen Landtag begrüßte.

Dies sind nur einige Beispiele des parlamentarischen Fehlverhaltens der Mitglieder der AfD-Fraktion und der beiden Kandidaten Stefan Löw und Jan Schiffers, aufgrund dessen deren Integrität und Vertrauenswürdigkeit in Frage zu stellen sind.

In diesem Zusammenhang ist auch zu erwähnen, dass der Kandidat Stefan Löw bei der Wahl am 10. Oktober 2019 nur 16 Ja-Stimmen erhielt. Daraus lässt sich ableiten, dass er wohl nicht mal das Vertrauen seiner eigenen Fraktion vollumfänglich genießt.

### **c) Kein Begründungserfordernis der Nichtwahl**

In der Geschäftsordnung des Bayerischen Landtags ist eine Aussprache zur Wahl der Mitglieder des Parlamentarische Kontrollgremiums nicht vorgesehen. Außerdem liegt es bei einer geheimen Wahl in der Natur der Sache, dass die Entscheidung des jeweiligen Abgeordneten gerade nicht begründet werden muss. Dies würde das Wahlgeheimnis ad absurdum führen. Der einzelne Abgeordnete muss sich nicht dafür rechtfertigen, warum er einen anderen Abgeordneten nicht in ein bestimmtes Gremium wählt.

Die von den Antragstellern angestrebte Auslegung, dass eine kontinuierliche Nichtwahl von Kandidaten einer Fraktion nur dann ausnahmsweise zulässig ist, wenn einzelfallspezifische Gründe hinsichtlich der jeweiligen Kandidaten vorliegen und von den jeweils anderen Fraktionen solche Gründe hinreichend sowie auf eine Weise dargelegt werden, die eine effektive gerichtliche Überprüfung ermöglicht, würde dem Grundsatz des freien Mandats aus Art. 13 Abs. 2 BV widersprechen.

Schließlich ist auch darauf hinzuweisen, dass bisher lediglich drei von der AfD-Fraktion vorgeschlagene Kandidaten an der Wahl in das Parlamentarische Kontrollgremium gescheitert sind. In drei von vier Wahlgängen konnten die Kandidaten der AfD-Fraktion sogar mehr Ja-Stimmen auf sich vereinigen, als die AfD-Fraktion Abgeordnete hat, so dass davon ausgegangen werden kann, dass diese auch von anderen Fraktionen gewählt wurden.

Von einer kategorischen Verweigerung der Wahl kann daher unseres Erachtens keine Rede sein.

### **3. Funktionsfähigkeit des Parlamentarische Kontrollgremiums**

Der Umstand, dass das Parlamentarische Kontrollgremium derzeit nur mit sechs statt sieben Mitgliedern besetzt ist, führt entgegen der Auffassung der Antragsteller auch nicht zu einem verfassungswidrigen Zustand. Insbesondere ist nicht ersichtlich, dass hier die dem Parlamentarischen Kontrollgremium übertragenen Aufgaben nicht ordnungsgemäß wahrgenommen werden könnten.

Wie bereits dargelegt, ist die Opposition hinreichend im Parlamentarischen Kontrollgremium vertreten. Von den derzeit gewählten sechs Mitgliedern des

Parlamentarischen Kontrollgremiums entfallen zwei Sitze auf Angehörige der beiden stärksten Oppositionsfraktionen.

Damit ist das Parlamentarische Kontrollgremium auch voll funktionsfähig. Anders wäre dies nur dann zu beurteilen, wenn die Opposition nicht mehr in angemessenem Umfang vertreten oder das Gremium nicht mehr als solches beschlussfähig wäre. Dies ist jedoch nicht der Fall.

Auch der Ansicht der Antragsteller, dass der Landtag hier Einfluss auf die Mehrheitsverhältnisse im Parlamentarische Kontrollgremium nehmen könnte, vermögen wir uns nicht anzuschließen. Bei der Berechnung der für eine einfache Mehrheit erforderlichen Stimmen kommt es nicht darauf an, ob das Parlamentarische Kontrollgremium mit sechs oder sieben Mitgliedern besetzt ist. Die einfache Mehrheit ist in beiden Fällen bei vier Stimmen erreicht.

Nur in ganz selten Ausnahmefällen entscheidet das Parlamentarische Kontrollgremium mit Zwei-Drittel-Mehrheit, was praktisch in dieser Legislatur aber noch nicht zum Tragen kam. Außerdem ist in Art. 7 und Art. 9 PKGG lediglich von der „Mehrheit von zwei Dritteln seiner Mitglieder“ die Rede. Man könnte sich daher auch auf den Standpunkt stellen, dass der Gesetzgeber damit nicht auf die gesetzliche, sondern auf die tatsächliche Mitgliederzahl abstellen wollte. Dies kann letztlich aber auch offen bleiben. Denn selbst wenn die qualifizierte Mehrheit im Falle der Vakanz eines Sitzes bei vier Stimmen läge, ist nicht ersichtlich, warum dies einen verfassungswidrigen Zustand begründen sollte.

### III.

#### Bezugnahme

Im Übrigen schließen wir uns der Argumentation von Prof. Dr. Florian Meinel im Schriftsatz vom 24. Juli 2020 an und machen uns den **Vortrag zu Eigen**.

### IV.

#### Zusammenfassung

Die Meinungsverschiedenheit ist unzulässig, jedenfalls aber unbegründet.

Der AfD-Fraktion steht bzgl. der Mitglieder des Parlamentarischen Kontrollgremiums lediglich ein Vorschlagsrecht, jedoch kein Bestimmungs- oder Entsendungsrecht zu. Es ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, wenn die Mehrheit des Landtags einen Abgeordneten deshalb ablehnt, weil er fachlich entweder nicht für kompetent erachtet wird oder das nötige Vertrauen nicht findet. Eine Pflicht zur Begründung der Nichtwahl ist mit dem freien Mandat aus Art. 13 Abs. 2 BV unvereinbar. Der Umstand, dass das Parlamentarische Kontrollgremium derzeit nur mit sechs statt sieben Mitgliedern besetzt ist, vermag einen verfassungswidrigen Zustand nicht zu begründen.

Wir beantragen daher, die Anträge der Antragsteller **abzuweisen**.

Mit freundlichen Grüßen,

---

Tobias Reiß, MdL  
CSU-Fraktion im Bayerischen Landtag

---

Kerstin Radler, MdL  
Fraktion Freie Wähler im Bayerischen Landtag

---

Katharina Schulze, MdL  
Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Bayerischen Landtag

---

Horst Arnold, MdL  
Bayern-SPD Landtagsfraktion

---

Alexander Muthmann, MdL  
FDP-Fraktion im Bayerischen Landtag