

**Titel:**

**Verhaltensweisen von Kabinettsmitgliedern unterliegen dem parlamentarischen Frage- und Kontrollrecht**

**Normenkette:**

BV Art. 13 Abs. 2 S. 1, Art. 16a Abs. 1, Abs. 2

**Leitsätze:**

1. Zwar ist die Staatskanzlei im Gegensatz zu den Staatsministerien kein Geschäftsbereich im Sinn des Art. 49 BV, sondern hat die Funktion eines dem Ministerpräsidenten und der Staatsregierung dienenden Stabs ohne eigene exekutive Befugnisse. Wegen des ihrer Koordinierungsfunktion zugrunde liegenden Verfassungsauftrags des Art. 52 BV kann sie jedoch Beteiligte im Organstreitverfahren sein. (Rn. 41)

2. Das Schreiben vom 11. Juni 2014, in dem die damalige Staatsministerin H2. den Antragsteller zu 1 und einen weiteren Landtagsabgeordneten zur Unterlassung bestimmter Äußerungen im Zusammenhang mit den bei der Arbeitstherapie der Bezirkskrankenhäuser Ansbach und Straubing produzierten Modellautos aufforderte, ist der Staatskanzlei zuzurechnen. (Rn. 42 – 44)

3. Wird ein an sich der Privatsphäre zuzuordnendes Verhalten Gegenstand der öffentlichen politischen Auseinandersetzung im Landtag, ist eine Gegenäußerung des betroffenen Regierungsmitglieds auch und gerade in seiner amtlichen Funktion im Hinblick auf einen wirkungsgleichen Umgang der Repräsentanten der Gewalten im Staat grundsätzlich zulässig. (Rn. 66)

4. Im Rahmen einer solchen Stellungnahme verbieten sich zwar unsachliche, diskriminierende oder diffamierende Äußerungen sowie dem Prinzip der Waffengleichheit und der gegenseitigen Rücksichtnahme widersprechender unangemessener Druck; darüber hinaus kann diese Reaktion aber naturgemäß nur eine persönliche Einschätzung darstellen und unterliegt daher nicht dem Anspruch auf Neutralität. (Rn. 73)

**Schlagworte:**

eigene exekutive Befugnisse, Rechtsschutzbedürfnis, Unterlassensaufforderung, Erklärung, Dringlichkeitsantrag, Staatsanwaltschaft, verfassungsrechtlich gewährleistete Statusrechte, Chancengleichheit der Parteien, Neutralitätsgebot

**Fundstellen:**

BeckRS 2019, 2632

NVwZ-RR 2019, 841

LSK 2019, 2632

**Tenor**

Der Antrag wird abgewiesen.

**Entscheidungsgründe**

I.

1

Der Antragsteller zu 1 ist Abgeordneter des Bayerischen Landtags und Mitglied der Antragstellerin zu 2, einer Fraktion des Bayerischen Landtags. Gegenstand der Verfassungsstreitigkeit ist die Frage, ob Staatsministerin a. D. H2. die Rechte der Antragsteller aus Art. 13 Abs. 2 Satz 1, Art. 16 a Abs. 1 und 2 BV verletzt hat, indem sie die Landtagsabgeordneten St. und Dr. B. mit Schreiben vom 11. Juni 2014 unter Benutzung ihrer Amtsfunktion als Staatsministerin und Leiterin der Staatskanzlei zum Unterlassen bestimmter Erklärungen aufforderte, die die Abgeordneten zur Grundlage eines Dringlichkeitsantrags im Landtag vom 3. Juni 2014 gemacht hatten, und indem sie eine Abschrift der Unterlassensaufforderung an die Landtagsfraktion der FREIEN WÄHLER und die Fränkische Landeszeitung übersenden ließ.

2

1. Am 3. Juni 2014 reichten die Abgeordneten und die Fraktion der FREIEN WÄHLER einen Dringlichkeitsantrag (LT-Drs. 17/2200) im Bayerischen Landtag ein, dessen Ziel es war, die „Beteiligung von Frau Staatsministerin C. H2. im Zusammenhang mit der Firma ‚S4. Modelltechnik‘“ aufzuklären. Dieses Unternehmen hatte in Kliniken für forensische Psychiatrie hochwertige Modellautos herstellen lassen. Unter Nr. 4 des Dringlichkeitsantrags sollte die Staatsregierung aufgefordert werden, zu folgender Frage Stellung zu beziehen:

In den Medien gab es verschiedene Aussagen über die Anzahl der produzierten Modellautos. Wie viele Modellautos wurden im Rahmen der „Arbeits Therapie Modellbau“ im Auftrag der Firma „S4. Modelltechnik“ tatsächlich gebaut und in Rechnung gestellt?

### 3

Die Begründung des Dringlichkeitsantrags lautete:

Laut Medienberichten ermittelte die Staatsanwaltschaft letzte Woche in der Bezirksklinik Straubing und ging damit Vorwürfen der Steuerhinterziehung gegen die Firma „S4. Modelltechnik“ nach. In diesem Zusammenhang wurden auch Vorwürfe gegen die ehemalige Sozialministerin C. H2. erhoben. Es gibt unterschiedliche Aussagen über den Zeitraum, in dem Frau Staatsministerin H2. an diesem Unternehmen beteiligt war. Zudem ergeben sich weitere Widersprüche. Während Frau Staatsministerin H2. bisher angab, dass lediglich 60 Modellautos in diesem Zeitraum hergestellt wurden, belegen Unterlagen jedoch, dass es tatsächlich 132 Stück waren.

Die aktuell geäußerten Vorwürfe sind derart schwerwiegend, dass die Staatsregierung hierzu unverzüglich Stellung beziehen und zu einer umfassenden Aufklärung beitragen muss.

### 4

2. Über diesen Dringlichkeitsantrag berichtete die Fränkische Landeszeitung (FLZ) am 6. Juni 2014 in ihrem Artikel „Fragen an Ministerin H2.“, wobei der Antragsteller zu 1 und der Abgeordnete St. zitiert wurden. Der Artikel enthält u. a. folgende Passage:

Die Freien Wähler fordern exakte Angaben, wie viele Autos produziert und in Rechnung gestellt wurden. C. H2. habe bisher angegeben, dass lediglich 60 Modellautos hergestellt und versteuert wurden. Unterlagen belegten jedoch, dass es 132 Stück gewesen seien.

### 5

3. Am 11. Juni 2014 übermittelte das Büro der Staatsministerin in der Bayerischen Staatskanzlei folgendes Schreiben per Fax und/oder per E-Mail an den Abgeordneten St. und den Antragsteller zu 1 sowie nachrichtlich an den damaligen Fraktionsvorsitzenden und die Fraktionsgeschäftsstelle der FREIEN WÄHLER:

C. H2., MdL Staatsministerin

Die Leiterin der Bayerischen Staatskanzlei Staatsministerin für Bundesangelegenheiten und Sonderaufgaben

[Anschriften]

Artikel in der FLZ vom 6.6.2014 - FRAGEN AN MINISTERIN H2.

Sehr geehrte Herren Kollegen,

in dem o. g. Artikel werden die „Freien Wähler“ in indirekter Rede mit der Behauptung zitiert:

„C. H2. habe bisher lediglich angegeben, dass lediglich 60 Modellautos hergestellt und versteuert wurden. Unterlagen belegten jedoch, dass es 132 Stück gewesen seien.“

Die Passage lässt den Eindruck entstehen, dass ein Mitglied Ihrer Fraktion, ggf. die namentlich genannten Kollegen St. und/oder B., die Quelle dieser Behauptung sind.

Ich lege daher Wert auf die folgende Feststellung:

Es gibt keine Behauptungen oder Angaben von mir, was die Anzahl der in der Arbeits Therapie Modellbau insgesamt gefertigten Automodelle angeht. Mir ist diese Anzahl auch nicht bekannt. Unabhängig davon

entzieht es sich ebenfalls meiner Kenntnis, ob alle Modelle, die insgesamt in den über zwanzig Jahren in der Arbeitstherapie Modellbau, angefertigt worden sind, an die S4.-Modelltechnik verkauft wurden.

Ebenfalls gibt es keine Aussage von mir, wie viele Modelle versteuert worden sind.

Ausweislich mehrerer schriftlicher Anfragen beim Bayerischen Landtag aus dem Jahre 2013 - hat das BKH Ansbach erklärt, aufgrund des Zeitablaufs keine Angaben mehr zu der Anzahl der hergestellten Modelle machen zu können und,

- hat das BKH Straubing erklärt, dass dort (ab dem Jahr 2000 bis einschließlich 2010), 54 Modelle zusammengebaut worden seien.

Jedwede Behauptungen Ihrerseits, dahingehend, dass es

a) Aussagen von mir zu der Anzahl von Modellen, gibt, die insgesamt in der Modellbautherapie hergestellt wurden,

oder, dass es

b) Aussagen von mir zu deren Versteuerung gebe, wären unwahr.

Ich fordere Sie daher auf, diese laut FLZ getroffenen Behauptungen künftig zu unterlassen.

Die FLZ erhält einen Abdruck dieses Schreibens.

Mit freundlichen Grüßen

[Unterschrift: C. H2.]

## 6

Am gleichen Tag wandte sich der Pressesprecher der Staatskanzlei mit einer E-Mail an die Redaktion der Fränkischen Landeszeitung, in der er auf den Artikel vom 6. Juni Bezug nahm und auf das als Anlage beigefügte Schreiben der Staatsministerin hinwies.

## 7

4. Am 1. September 2014 trat Frau H2. von ihrem Amt als Staatsministerin zurück.

## 8

5. Am 15. Oktober 2014 lehnte das Landtagsplenum den Dringlichkeitsantrag der Abgeordneten und der Fraktion der FREIEN WÄHLER ab (LT-Drs. 17/3480).

## 9

6. Mit Beschluss vom 27. November 2014 setzte der Bayerische Landtag den Untersuchungsausschuss „Modellbau“ ein (LT-Drs. 17/4503). Dessen Schlussbericht (LT-Drs. 17/15400) wurde am 23. Februar 2017, der Minderheitenbericht des Antragstellers zu 1 (LT-Drs. 17/15800) am 4. Mai 2017 vorgelegt.

II.

## 10

Mit Schriftsatz vom 6. September 2017 beantragen die Antragsteller festzustellen, dass die Staatsministerin a. D. H2. das freie Mandat (Art. 13 Abs. 2 Satz 1 BV) und die Minderheitenrechte (Art. 16 a Abs. 1 und 2 BV) der Antragsteller verletzt hat, indem sie die Landtagsabgeordneten St. und Dr. B. mit Schreiben vom 11. Juni 2014 unter Benutzung ihrer Amtsfunktion als Staatsministerin und Leiterin der Staatskanzlei zum Unterlassen bestimmter Erklärungen aufforderte, die die Abgeordneten zur Grundlage eines Dringlichkeitsantrags im Landtag vom 3. Juni 2014 gemacht hatten, und indem sie eine Abschrift dieser Unterlassungsaufforderung an die Landtagsfraktion der FREIEN WÄHLER und die Fränkische Landeszeitung übersenden ließ.

## 11

1. Der Antragsteller zu 1 sei aufgrund der durch Staatsministerin a. D. H2. an ihn gerichteten Unterlassungsaufforderung antragsbefugt, da diese seine Rechte als Abgeordneter beeinträchtigt. Als weitere Adressatin werde die Antragstellerin zu 2 in ihren Fraktionsrechten unmittelbar betroffen. Da das Handeln der Staatsministerin eine Beschränkung des Rederechts im Parlament bezweckt habe, sei es rechtserheblich. Das Rechtsschutzbedürfnis der Antragsteller sei weder durch das Ausscheiden der

Staatsministerin aus dem Kabinett im September 2014 noch durch den Zeitablauf seit der Übersendung des Schreibens vom 11. Juni 2014 entfallen. Sie hätten zunächst die Aufklärung des Sachverhalts durch den Untersuchungsausschuss Modellbau abwarten dürfen. Die Antragsgegnerin sei beteiligtenfähig, weil sie einen durch Art. 52 BV mit eigenen Rechten ausgestatteten Teil der Staatsregierung darstelle. Ihr seien die verfahrensgegenständlichen Erklärungen der Staatsministerin a. D. zuzurechnen, die diese in amtlicher Funktion abgegeben habe.

## 12

2. Das Schreiben der Staatsministerin a. D. H2. vom 11. Juni 2014 stehe in unmittelbarem zeitlichem und inhaltlichem Zusammenhang mit dem Dringlichkeitsantrag der Antragsteller vom 3. Juni 2014. Diesen Zusammenhang habe der Untersuchungsausschuss Modellbau als Ergebnis der Sachaufklärung festgestellt und damit zugleich Anlass für die vorliegende Antragstellung gegeben. Das Handeln der Staatsministerin sei konkret geeignet und darauf gerichtet gewesen, die den Antragstellern verfassungsrechtlich gewährleistete chancengleiche Beteiligung an der politischen Willensbildung zu beschränken. Damit einhergehe ein Eingriff in das verfassungsrechtlich gewährleistete freie Mandat der betroffenen Abgeordneten (Art. 13 Abs. 2 Satz 1 BV) und die Wirkungsmöglichkeiten der Fraktion der FREIEN WÄHLER (Art. 16 a Abs. 1 und 2 Satz 1 BV), der jeder Rechtfertigung entbehre. Da es sich bei der Unterlassungsaufforderung um eine amtliche Erklärung handle, betreffe der vorliegende Verfassungsrechtsstreit im Kern die Reichweite und die Grenzen einer rechtmäßigen Regierungstätigkeit und das Verhältnis zwischen Regierung und Parlament. Den Bereich des Zulässigen habe die Staatsministerin a. D. offenkundig überschritten.

## 13

a) Der Schutz des freien Mandats umfasse sowohl die Ausübung des Informations- und Fragerechts des Antragstellers zu 1 durch den Dringlichkeitsantrag vom 3. Juni 2014 als auch die Kommunikation der betroffenen Landtagsabgeordneten und ihrer Fraktion mit den Medien und der Öffentlichkeit in Bezug auf den Komplex „Modellbau“. Anhaltspunkte für eine missbräuchliche Ausübung des Fragerechts durch die Unterzeichner des Dringlichkeitsantrags bestünden nicht. Dass das Aufklärungsinteresse berechtigt gewesen sei, werde durch den im weiteren Verlauf eingesetzten Untersuchungsausschuss belegt, der bereits im November 2014 seine Arbeit aufgenommen und sich mit eben diesen Fragen befasst habe. Mithilfe des Dringlichkeitsantrags habe aufgeklärt werden sollen, wie viele Modellautos im Auftrag der Firma „S4. Modelltechnik“ tatsächlich gebaut und in Rechnung gestellt worden seien; zur Begründung sei auf insoweit bestehende Widersprüche verwiesen worden. Sämtliche Angaben, die der Dringlichkeitsantrag und dessen Wiedergabe in der Berichterstattung durch die Fränkische Landeszeitung enthalten hätten, seien durch einen klaren Bezug zu der aufgeworfenen Sachfrage gekennzeichnet gewesen, an deren wahrheitsgemäßer Beantwortung die Antragsteller ein berechtigtes Interesse gehabt hätten. Schließlich habe im Hinblick auf eine mögliche gewerbliche Tätigkeit während der Zeit als Staatsministerin - zumal in einem Bereich, über den sie die Fachaufsicht geführt habe - die Eignung von Frau H2. für ihr Amt infrage gestanden.

## 14

b) Wegen seines Bezugs zur Regierungstätigkeit sei das Schreiben vom 11. Juni 2014 als Erklärung in amtlicher Eigenschaft zu werten. Staatsministerin a. D. H2. sei im Juni 2014 in ihrer Funktion als Leiterin der Staatskanzlei mit dem Komplex Modellbau befasst gewesen. Dem stehe nicht entgegen, dass im Hinblick auf die Beteiligung an dem Unternehmen „S4. Modelltechnik“ ein Zusammenhang mit einer früheren privaten Angelegenheit gegeben gewesen sei.

## 15

Neben dem inhaltlichen Bezug zum Amt seien für eine Qualifizierung auch die äußeren Umstände maßgeblich, unter denen die betreffende Erklärung abgegeben worden sei. Frau H2. habe für das Schreiben nicht nur den Briefkopf der Bayerischen Staatsregierung verwendet, der sie als Leiterin der Bayerischen Staatskanzlei und als Staatsministerin für Bundesangelegenheiten ausweise. Sie habe dieses zudem vom Fax-Anschluss der Bayerischen Staatskanzlei und ergänzend per E-Mail von ihrer persönlichen Referentin in der Staatskanzlei versenden lassen und damit Möglichkeiten genutzt, die ihr ausschließlich als Inhaberin des ihr zugewiesenen öffentlichen Amtes zur Verfügung gestanden hätten. Die Kommunikation mit den Antragstellern sei unter Einsatz öffentlicher Sach- und Finanzmittel erfolgt.

## 16

Die Gesamtumstände wiesen das Fax-Schreiben daher als amtliche Erklärung der Staatsministerin a. D. H2. aus; es sei als Regierungshandeln einzuordnen.

#### 17

c) Das Schreiben vom 11. Juni 2014 habe das künftige Unterlassen einer Aussage nicht nur gegenüber Pressevertretern, sondern insbesondere auch im Landtag betroffen. Die diesbezügliche Aufforderung der Staatsministerin sei darauf gerichtet gewesen, dem Dringlichkeitsantrag die Grundlage zu entziehen, dadurch Einfluss auf die Ausübung der parlamentarischen Informations- und Fragerechte der Antragsteller zu nehmen und die Kommunikation der betroffenen Abgeordneten mit der Öffentlichkeit und den Medien zu beschränken. Die Beeinträchtigung der Statusrechte der Antragsteller gründe sich dabei im Wesentlichen darauf, dass die Staatsministerin die verfassungsrechtlich vorgesehene Kontrolle der Regierung durch das Parlament in ihr Gegenteil verkehrt habe. Das beanstandete Verhalten sei geeignet gewesen, kontrollierend auf die Fragestellung und die konkrete Aufklärung eines Sachverhalts einzuwirken, die die Eignung als Mitglied der Staatsregierung betroffen habe. Die Intervention der Staatsministerin sei nicht etwa darauf gerichtet gewesen, ihrer Antwortpflicht als Mitglied der Staatsregierung zu entgehen. Sie habe vielmehr darauf abgezielt, dass eine bestimmte Frage in der parlamentarischen Auseinandersetzung gar nicht gestellt und daher auch nicht beantwortet werde. Unerheblich sei, ob die Antragsteller in der Ausübung ihrer Rechte tatsächlich beeinflusst worden seien. Ebenso wenig sei maßgeblich, dass der Dringlichkeitsantrag am 15. Oktober 2014 vom Landtagsplenum abgelehnt worden sei.

#### 18

d) Der Eingriff in die verfassungsrechtlich gewährleisteten Statusrechte der Antragsteller sei durch nichts gerechtfertigt. Der Gegenstand der Aufforderung zur Unterlassung habe gänzlich außerhalb der amtlichen Kompetenzen der Staatsministerin gelegen. Dies gelte insbesondere im Hinblick auf den verfassungsrechtlich verankerten Kontrollzusammenhang zwischen dem Parlament und der Regierung. So könne bezogen auf eine Frage, die ein legitimes Interesse verfolge, stets nur die Antwortpflicht eines Regierungsmitglieds beschränkt, nie jedoch das Fragerecht der Abgeordneten begrenzt sein. Im Übrigen seien Regierungsmitglieder auch gegenüber einzelnen Abgeordneten und der Opposition an die Gebote der Neutralität und der Sachlichkeit gebunden, wenn - wie vorliegend - die Integrität des politischen Willensbildungsprozesses berührt sei.

#### 19

Die Staatsministerin wäre vorliegend verpflichtet gewesen, etwaige Missverständnisse der Fragestellung im Rahmen von deren Beantwortung - gegenüber dem Landtag - richtigzustellen. Allenfalls hätte sie darauf hinwirken dürfen, die von ihr monierte Frage im Dringlichkeitsantrag nicht beantworten zu müssen. Ihr sei es hingegen versagt gewesen, sich gegen die Frage selbst und ihre Begründung mit dem Ziel zu wenden, das parlamentarische Fragerecht zu unterbinden. Die von der Staatsministerin im Schreiben vom 11. Juni 2014 zu ihrer Verteidigung vorgebrachten Erklärungen seien sachlich unrichtig, worüber sich der Verfassungsgerichtshof im Rahmen einer Beweisaufnahme ein eigenes Bild verschaffen möge. Indem sich die Staatsministerin dazu habe hinreißen lassen, einzelne Abgeordnete im Zusammenhang mit der Ausübung von Statusrechten zurechtzuweisen, habe sie die verfassungsmäßigen Rechte der Antragsteller in besonders schwerwiegender Weise verletzt.

III.

#### 20

Die Bayerische Staatskanzlei hält den Antrag für unzulässig, jedenfalls aber für unbegründet.

#### 21

1. Die Zulässigkeit sei aus mehreren Gründen zu verneinen.

#### 22

a) Das angegriffene Schreiben stelle keine rechtserhebliche Handlung und damit keinen tauglichen Antragsgegenstand dar. Es formuliere als Reaktion auf einen Pressebericht, der sich auf Quellen aus dem Kreis der Antragsteller berufe, gegenüber diesen eine Art sachliche Gegendarstellung mit Unterlassensaufforderung. Dabei verbleibe es vollständig in der rein geistigen Sphäre der politischen und publizistischen Auseinandersetzung; weder setze es (negative) Rechtsfolgen noch stelle es solche in Aussicht. Sein Erklärungsgehalt erschöpfe sich darin, dass die seinerzeitige Staatsministerin sich gegen bestimmte Behauptungen verwehre und diese als unwahr bezeichne.

**23**

b) Es fehle an der nötigen Antragsbefugnis, da nicht hinreichend dargelegt werde, inwiefern das Schreiben geeignet gewesen sein könnte, einzelne Abgeordnete oder gar eine ganze Oppositionsfraktion von der Wahrnehmung ihrer parlamentarischen Rechte abzuhalten bzw. sie dabei spürbar zu beeinträchtigen. Ein Eingriff in Abgeordneten- und Oppositionsrechte durch die Äußerung der Staatsministerin erscheine vielmehr von vornherein ausgeschlossen. Das Recht auf Chancengleichheit der Parteien stehe nicht zur Debatte.

**24**

Zwar handle es sich bei dem Schreiben den äußeren Umständen nach um eine amtliche und nicht um eine private Äußerung. Die im Stil einer Verteidigung gegen Vorwürfe gehaltene Reaktion erheische jedoch weder einen überlegenen, mit Amtsautorität vorgetragenen Wahrheitsanspruch, noch beruhe sie auf einer wie auch immer gearteten überlegenen hoheitlichen Rechtsmacht, sondern bleibe, wie dargelegt, rechtsfolgenlos. Sie entfalte keine relevante Abschreckungswirkung. Hieran ändere auch die abschließende Unterlassensaufforderung nichts, denn diese komme ohne jede Sanktionsdrohung aus.

**25**

Das parlamentarische Recht zur Kontrolle und Kritik der Regierung schütze nicht davor, dass die Regierung hierauf reagiere und sich in der Sache verteidige. Die geltend gemachten Abgeordneten- und Oppositionsrechte gewährten kein Recht, von regierungsamtlichen Gegenäußerungen auf parlamentarische Kritik unbehelligt zu bleiben. Denn nur die freie Entfaltung von Rede und Gegenrede ermögliche jene offene Herausbildung einer öffentlichen Meinung und Willensbildung, wie sie unsere Verfassungsordnung verlange. Die Art der Reaktion eines Regierungsmitglieds auf öffentliche Kritik sei eine zutiefst politische Frage, die nicht dadurch verrechtlicht werden dürfe, dass jede regierungsamtliche Reaktion einer prinzipiellen verfassungsrechtlichen Rechtfertigungslast unterworfen werde.

**26**

c) Aufgrund des von den Antragstellern eingebrachten Dringlichkeitsantrags ergebe sich keine andere Beurteilung. Es sei offensichtlich, dass das angegriffene Schreiben der Staatsministerin keine Antwort oder Reaktion auf diesen parlamentarischen Antrag sei, sondern allein auf einen Pressebericht reagiere und die Inanspruchnahme parlamentarischer Kontrollrechte völlig unberührt lasse. Auch aufgrund des weiteren Fortgangs der Dinge, der u. a. zur Einsetzung eines Untersuchungsausschusses geführt habe, ergäben sich keinerlei Anhaltspunkte dafür, dass sich die Abgeordneten oder Oppositionsfraktionen durch das Schreiben in der Ausübung ihrer Kontrollrechte behindert gesehen hätten. Eine Verbindung zwischen dem Dringlichkeitsantrag, der im Übrigen im Landtag nicht die erforderliche Mehrheit gefunden habe, und dem angegriffenen Schreiben sei nach alledem nicht ersichtlich.

**27**

d) Ein Rechtsschutzbedürfnis für eine nachträgliche verfassungsgerichtliche Klärung der streitgegenständlichen Frage sei nicht erkennbar, da die angegriffene Maßnahme bereits mehr als drei Jahre zurückliege, der den Hintergrund des Streits bildende Sachverhaltskomplex durch einen Untersuchungsausschuss umfassend aufgearbeitet worden sei und die betroffene Staatsministerin bereits seit langem zurückgetreten sei. Nach Jahren einer rein politischen Klärung müsse die Antragsgegnerin nicht mehr damit rechnen, dass den Antragstellern an einer rechtlichen (verfassungsgerichtlichen) Klärung gelegen sei, zumal die damalige Staatsministerin für den kommenden Landtag nicht mehr kandidieren werde.

**28**

2. Der Antrag sei jedenfalls unbegründet.

**29**

a) Falls man das Vorliegen eines Eingriffs bejahen wollte, wäre dieser - was hilfsweise zu prüfen sei - verfassungsrechtlich gerechtfertigt. Das streitgegenständliche Schreiben wäre durch ein entsprechendes amtliches Gegenäußerungsrecht eines im Rahmen parlamentarischerpublizistischer Kontrolle angegriffenen Regierungsmitglieds gedeckt. Dies werde nicht dadurch infrage gestellt, dass sich die Äußerung inhaltlich nicht auf die Darstellung und Verteidigung der Sachpolitik der Regierung bezogen habe, sondern auf Umstände im Kontext des Komplexes „Modellbau“, die zunächst der nicht dienstlichen Sphäre entstammten.

### 30

Nach der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs vom 22. Mai 2014 (VerfGHE 67, 153 ff.) könnten Verhaltensweisen von Kabinettsmitgliedern, die keinen Bezug zum Aufgabenbereich und zur Tätigkeit eines Regierungsmitglieds aufwiesen, rechtmäßiger Gegenstand parlamentarischer Frage- und Kontrollrechte sein, wenn sich aufgrund der öffentlichen Diskussion über dieses Verhalten Auswirkungen auf die Amtsführung ergeben könnten oder wenn die Eignung für das Amt wegen der Vorbildwirkung in der Öffentlichkeit infrage stehe. Hierauf beriefen sich die Antragsteller ausdrücklich. In einem solchen Fall müsse dem angegriffenen Regierungsmitglied - spiegelbildlich - ein Recht zugestanden werden, sich in amtlicher Eigenschaft mit den Vorwürfen auseinanderzusetzen und zu ihnen aus seiner Sicht Stellung zu nehmen. Es könne von dem betroffenen Mitglied nicht verlangt werden, sich neutral zu verhalten und keine Partei zu ergreifen. Die umfangreiche Judikatur zum sog. Neutralitätsgebot regierungsamtlicher Äußerungen beziehe sich ausschließlich auf die besondere Konstellation des Schutzes der Chancengleichheit der politischen Parteien insbesondere in Wahlkampfzeiten und verbiete es staatlichen Organen, in diesem speziellen Kontext zugunsten oder zulasten einer politischen Partei oder von Wahlbewerbern einzuwirken.

### 31

b) Anhaltspunkte dafür, dass das angegriffene Schreiben über das im Rahmen einer politischpublizistischen Kontroverse sachlich gebotene Maß hinausgehen könnte oder dass gar Rechte der Abgeordneten in unzumutbarer Weise beeinträchtigt wären und daher ein Verstoß gegen das Verhältnismäßigkeitsgebot denkbar sein könnte, seien nicht gegeben. Dies gelte auch für die abschließende Unterlassensauforderung, deren Erklärungsinhalt über die zuvor geäußerte entschiedene Zurückweisung bestimmter Vorwürfe nicht hinausgehe und keinerlei zusätzliche Konsequenzen oder gar Rechtsfolgen in Aussicht stelle. Unverhältnismäßig sei das Schreiben auch nicht in Bezug auf den gewählten Adressatenkreis. Die Antragsteller trügen keine Anhaltspunkte dafür vor, dass die in dem Schreiben getätigte Aussage der seinerzeitigen Ministerin, sie habe sich zu bestimmten Fragen nicht geäußert, sachlich unzutreffend sein könnte. Im Übrigen würde es am Rechtsschutzbedürfnis dafür fehlen, reine Sachverhaltsfragen zum Gegenstand eines Verfassungsstreits zu machen. Ein hinsichtlich seiner persönlichen Eignung angegriffenes Regierungsmitglied äußere sich im Rahmen der es treffenden unmittelbaren Verantwortungsbeziehung zum Landtag; diese begründe auch die Zuständigkeit für das in Anspruch genommene politische Gegenäußerungsrecht.

IV.

### 32

Der Bayerische Landtag hat keine Stellungnahme abgegeben.

V.

### 33

Von der Durchführung einer mündlichen Verhandlung wird abgesehen, da eine solche nach der Sach- und Rechtslage nicht geboten erscheint und die Beteiligten hierauf ausdrücklich verzichtet haben (Art. 22 Abs. 1 VfGHG).

VI.

### 34

Der Antrag ist zulässig.

### 35

1. Der Rechtsweg zum Verfassungsgerichtshof ist gemäß Art. 64 BV, Art. 49 VfGHG eröffnet. Eine Verfassungsstreitigkeit im Sinn dieser Bestimmungen liegt vor. Die Beteiligten streiten über den Umfang der Rechte und Pflichten eines Landtagsabgeordneten und der Oppositionsfraktion, der er angehört, im Zusammenhang mit der Begründung eines Dringlichkeitsantrags sowie über die Zulässigkeit einer möglichen Einflussnahme der Exekutive auf die Ausübung des parlamentarischen Mandats. Dieser Streit bezieht sich auf Rechtspositionen, die sich unmittelbar aus der Bayerischen Verfassung ergeben (Art. 13 Abs. 2 Satz 1, Art. 16 a Abs. 1 und 2 Satz 1 BV).

### 36

2. Sowohl die Antragsteller als auch die Antragsgegnerin verfügen über die für das vorliegende Organstreitverfahren erforderliche Beteiligtenfähigkeit.

### 37

Nach Art. 64 BV, Art. 49 VfGHG entscheidet der Verfassungsgerichtshof über Verfassungsstreitigkeiten zwischen den obersten Staatsorganen oder in der Verfassung mit eigenen Rechten ausgestatteten Teilen eines obersten Staatsorgans.

### 38

a) Der Antragsteller zu 1 kann als einzelner Abgeordneter des Landtags Beteiligter eines Organstreitverfahrens sein (VerfGH vom 11.9.2014 VerfGHE 67, 216 Rn. 29 m. w. N.). Entsprechendes gilt hinsichtlich der Antragstellerin zu 2. Einer Fraktion als einem Zusammenschluss von Abgeordneten können verfassungsmäßige Rechte wie den einzelnen Abgeordneten zustehen (VerfGHE 67, 216 Rn. 29 m. w. N.). Zudem ergibt sich für Fraktionen, welche - wie die Antragstellerin zu 2 - die Staatsregierung im fraglichen Zeitraum nicht gestützt haben, aus Art. 16 a Abs. 2 Satz 1 BV das Recht auf ihrer Stellung entsprechende Wirkungsmöglichkeiten.

### 39

b) Die Bayerische Staatskanzlei wird zulässigerweise als Antragsgegnerin bezeichnet.

### 40

aa) Nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs können sowohl die Staatsregierung in ihrer Gesamtheit als auch - wegen des Ressortprinzips (Art. 51 Abs. 1, Art. 53 Satz 3 BV) - die einzelnen Staatsministerien Beteiligte eines Organstreits sein (VerfGH vom 4.2.1991 VerfGHE 44, 9/15). Dies gilt gleichermaßen für den Ministerpräsidenten und die einzelnen Staatsminister (Wolff in Lindner/ Möstl/Wolff, Verfassung des Freistaates Bayern, 2. Aufl. 2017, Art. 64 Rn. 13). Die Frage, ob auch die Staatskanzlei als Beteiligte in Betracht kommt, war - soweit ersichtlich - noch nicht Gegenstand eines verfassungsgerichtlichen Verfahrens.

### 41

Nach Art. 52 BV besteht zur Unterstützung des Ministerpräsidenten und der Staatsregierung in ihren verfassungsmäßigen Aufgaben eine Staatskanzlei. Sie ist im Gegensatz zu den Staatsministerien kein Geschäftsbereich im Sinn des Art. 49 BV, sondern hat die Funktion eines dem Regierungschef und der Gesamregierung dienenden Stabs ohne eigene exekutive Befugnisse (Schweiger in Nawiasky/Schweiger/Knöpfle, Die Verfassung des Freistaates Bayern, Art. 52 Rn. 3; Brechmann in Meder/Brechmann, Die Verfassung des Freistaates Bayern, 5. Aufl. 2014, Art. 49 Rn. 4, Art. 52 Rn. 1; Lindner in Lindner/Möstl/Wolff, Verfassung des Freistaates Bayern, Art. 52 Rn. 1 f.). Ihre Tätigkeit innerhalb der Staatsregierung ist geprägt durch die Aufgabe, die ministerielle Arbeit der Ressorts zu koordinieren und bestimmte zentrale Dienste für die gesamte Staatsregierung zu leisten (vgl. § 1 StRGVV; Brechmann, a. a. O., Art. 52 Rn. 2; Lindner, a. a. O., Art. 52 Rn. 5). Im Rahmen dieser Koordinierungsfunktion kommen der Staatskanzlei umfangreiche Rechte und Einflussmöglichkeiten zu (Brechmann, a. a. O., Art. 52 Rn. 5). Der zugrunde liegende Verfassungsauftrag des Art. 52 BV spricht für eine grundsätzliche Beteiligtenfähigkeit der Staatskanzlei im Organstreitverfahren.

### 42

bb) Das von den Antragstellern beanstandete Vorgehen ist der Staatskanzlei zuzurechnen (vgl. VerfGH Sachsen vom 29.8.2008 - Vf. 154-I-07 - juris Rn. 146).

### 43

Deren politische Leitung obliegt nicht dem Ministerpräsidenten, sondern seit 1994 traditionell einem eigenen Kabinettsmitglied als Sonderaufgabe gemäß Art. 50 Satz 1 BV (Brechmann, a. a. O., Art. 52 Rn. 8; Lindner, a. a. O., Art. 52 Rn. 9 ff.). Staatsministerin a. D. H2. war vom 10. Oktober 2013 bis 1. September 2014 und damit im fraglichen Zeitraum Leiterin der Staatskanzlei; zugleich bekleidete sie das bei der Staatskanzlei angesiedelte Amt einer Staatsministerin für Bundesangelegenheiten.

### 44

Das Schreiben vom 11. Juni 2014 ist weder rein privater Natur, noch beschränkt es sich auf eine Äußerung der Staatsministerin in ihrer Funktion als Mitglied des Landtags. Dies ergibt sich bereits aus dem Briefkopf, der neben dem Staatswappen, ihrem Namen und einem Hinweis auf ihr Mandat als Mitglied des Landtags und ihr Amt als Staatsministerin an prominenter Stelle die Angaben „Die Leiterin der Bayerischen

Staatskanzlei“ sowie „Staatsministerin für Bundesangelegenheiten und Sonderaufgaben“ enthält. Aus der Anrede des Abgeordneten St. und des Antragstellers zu 1 als „Herren Kollegen“ lässt sich angesichts der in der Staatspraxis üblichen personellen Verflechtung zwischen Legislative und Exekutive eine alleinige Zuordnung zur Funktion als Parlamentarierin nicht ableiten. Denn das Schreiben wurde durch das Büro der Staatsministerin in der Staatskanzlei gefertigt und an die Antragsteller übersandt; die Übermittlung an die Redaktion der Fränkischen Landeszeitung erfolgte durch den Pressesprecher der Staatskanzlei. Dabei wurden öffentliche Ressourcen in Anspruch genommen, die Frau H2. ausschließlich aufgrund ihres damaligen Amtes als Mitglied der Staatsregierung zur Verfügung standen (vgl. VerfGH Rheinland-Pfalz vom 21.5.2014 NVwZ-RR 2014, 665 Rn. 25; VerfGH Thüringen vom 8.6.2016 NVwZ 2016, 1408 Rn. 62). Es handelt sich daher um eine amtliche Äußerung in der Funktion als Leiterin der Staatskanzlei und Staatsministerin.

#### 45

3. Die Antragsteller sind antragsbefugt. Sie können sich auf die verfassungsrechtlichen Gewährleistungen in Art. 13 Abs. 2 Satz 1, Art. 16 a Abs. 1 und 2 Satz 1 BV stützen.

#### 46

a) Die Antragsbefugnis setzt voraus, dass die Antragsteller geltend machen können, sie seien durch die von ihnen beanstandete Maßnahme der Antragsgegnerin in ihren von der Verfassung gewährleisteten Rechten und Pflichten verletzt oder unmittelbar gefährdet. Die zur Nachprüfung gestellte Maßnahme muss rechtserheblich sein oder sich zumindest zu einem die Rechtsstellung der Antragsteller beeinträchtigenden, rechtserheblichen Verhalten verdichten können. Als rechtserhebliche Maßnahme kommt jedes Verhalten der Antragsgegnerin in Betracht, das geeignet ist, die Rechtsstellung der Antragsteller zu beeinträchtigen. Erforderlich ist, dass die Antragsteller durch die angegriffene Maßnahme in ihrem Rechtskreis konkret betroffen werden (vgl. BVerfG vom 8.6.1982 BVerfGE 60, 374/380 f.; vom 4.12.2014 BVerfGE 138, 45 Rn. 27).

#### 47

b) Dem Schreiben vom 11. Juni 2014 kann nicht von vornherein jede Rechtserheblichkeit abgesprochen werden. Darin wird u. a. der Antragsteller zu 1 aufgefordert, bestimmte Behauptungen im Zusammenhang mit dem Bau von Modellautos bei der Arbeitstherapie in den Bezirkskrankenhäusern Ansbach und Straubing zu unterlassen.

#### 48

Zum einen geht es dabei um angebliche Aussagen der Staatsministerin zu der Anzahl von Modellautos, die insgesamt in der Modellbautherapie hergestellt wurden. Anlass hierfür ist die Begründung eines Dringlichkeitsantrags, den die Abgeordneten der FREIEN WÄHLER, darunter der Antragsteller zu 1, am 3. Juni 2014 im Bayerischen Landtag eingereicht hatten. Dort wird ausgeführt, Staatsministerin H2. habe bisher angegeben, dass in dem Zeitraum, in dem sie an dem Unternehmen „S4. Modelltechnik“ beteiligt gewesen sei, lediglich 60 Modellautos hergestellt worden seien; Unterlagen belegten jedoch, dass es tatsächlich 132 Stück gewesen seien.

#### 49

Zum anderen erstreckt sich die Aufforderung zur Unterlassung auf Aussagen der Staatsministerin zur Versteuerung der Modellautos. Solche Äußerungen werden in der Begründung des Dringlichkeitsantrags zwar nicht unterstellt; allerdings wird auf ein Ermittlungsverfahren der Staatsanwaltschaft wegen Steuerhinterziehung gegen die Firma „S4. Modelltechnik“ Bezug genommen.

#### 50

Zwar stellt das Schreiben vom 11. Juni 2014, wie sich aus seinem Betreff und seinem Inhalt ergibt, in erster Linie eine Reaktion auf den Artikel in der Fränkischen Landeszeitung vom 6. Juni 2014 dar. Da dort aber über den Dringlichkeitsantrag im Landtag berichtet wurde, besteht ein Bezug zur parlamentarischen Tätigkeit der Antragsteller, deren Ausübung die Wahrnehmung von Antragsbefugnissen umfasst (VerfGH vom 30.4.1976 VerfGHE 29, 62/89; vom 17.6.1993 VerfGHE 46, 176/180; vom 30.9.1994 VerfGHE 47, 194/199; vom 17.2.1998 VerfGHE 51, 34/41). Die im Schreiben enthaltenen Aufforderungen zur Unterlassung bestimmter Behauptungen könnten als Einflussnahme eines Mitglieds der Staatsregierung und damit der Exekutive auf die Landtagsarbeit der Antragsteller gedeutet werden; eine Beeinträchtigung der Rechtsstellung der Antragsteller erscheint damit möglich. Ob die Rechte aus Art. 13 Abs. 2 Satz 1, Art. 16 a Abs. 1 und 2 Satz 1 BV tatsächlich verletzt sind, ist eine Frage der Begründetheit des Antrags.

## 51

4. Der Antrag ist nicht deshalb unzulässig, weil zwischen der Versendung des beanstandeten Schreibens vom 11. Juni 2014 und dem Einreichen des Antrags beim Verfassungsgerichtshof am 6. September 2017 mehr als drei Jahre vergangen sind und es deshalb wegen des Zeitablaufs am Rechtsschutzbedürfnis fehlen könnte. Art. 64 BV, Art. 49 VfGHG sehen für Verfassungsstreitigkeiten keine Antragsfrist vor. Im Übrigen hat der Untersuchungsausschuss „Modellbau“, der sich ebenfalls mit dem Schreiben vom 11. Juni 2014 befasst hat (LT-Drs. 17/15400 S. 70 f., 80), erst am 23. Februar 2017 seinen Schlussbericht vorgelegt; die Vorlage des Minderheitenberichts des Antragstellers zu 1 folgte am 4. Mai 2017 (LT-Drs. 17/15800). Für die Antragsteller kann daraus, dass sie zunächst die Aufklärung des Sachverhalts durch den Untersuchungsausschuss abgewartet haben, kein Nachteil abgeleitet werden.

## 52

5. Das Rechtsschutzbedürfnis ist auch nicht deshalb entfallen, weil Staatsministerin H2. bereits im September 2014 von ihrem Amt zurückgetreten ist und nach der Neuwahl des Landtags am 14. Oktober 2018 eine neue Staatsregierung gebildet wurde. Denn im Organstreitverfahren geht es nicht nur um die Durchsetzung der verfassungsmäßigen Rechte der Antragsteller, sondern auch um die objektive Klärung der zwischen den beteiligten Organen umstrittenen verfassungsrechtlichen Fragen. Durch die Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs sollen auch für die Zukunft der Rechtsfrieden gesichert und die streitigen verfassungsrechtlichen Fragen geklärt werden. Im Hinblick auf die vorliegend zu entscheidende Thematik ist nicht auszuschließen, dass vergleichbare Umstände erneut zu einer Verfassungsstreitigkeit führen. Es ist daher ein objektives öffentliches Interesse an einer Klärung der mit dem Antrag aufgeworfenen verfassungsrechtlichen Fragen gegeben (VerfGHE 67, 216 Rn. 32 m. w. N.).

## VII.

## 53

Der Antrag ist unbegründet. Die Rechte der Antragsteller aus Art. 13 Abs. 2 Satz 1, Art. 16 a Abs. 1 und 2 Satz 1 BV sind nicht verletzt.

## 54

1. Der Bayerische Landtag repräsentiert das Volk, das Träger der Staatsgewalt ist (Art. 2 Abs. 1 Satz 2, Art. 4 BV). Er besteht aus den von den Staatsbürgern gewählten Abgeordneten des bayerischen Volkes (Art. 13 Abs. 1, Art. 4 BV), zu denen der Antragsteller zu 1 gehört. Die elementaren Rechte der Abgeordneten zur Vertretung des Volkes sind in Art. 13 Abs. 2 Satz 1 BV verankert. Diese Verfassungsnorm gibt jedem Abgeordneten das subjektive Recht, sein Mandat innerhalb der Schranken der Verfassung ungehindert auszuüben (sog. freies Mandat; vgl. VerfGH vom 29.9.2005 VerfGHE 58, 212/229; vom 26.11.2009 VerfGHE 62, 208/222), und verbürgt ihm einen Kernbestand an Rechten auf Teilhabe am Verfassungsleben.

## 55

a) Dieser Kernbestand umfasst unter anderem ein gewisses Maß an Rede- und Antragsbefugnissen. Das Antragsrecht ermöglicht den Abgeordneten, ihre Anliegen in den parlamentarischen Entscheidungsprozess einzubringen (VerfGHE 29, 62/89; 46, 176/180; 47, 194/199; 51, 34/41). Art. 13 Abs. 2 Satz 1 BV garantiert darüber hinaus das Recht, sich mit Fragen an die Exekutive zu wenden. Dieses Recht dient dazu, den Mitgliedern des Parlaments die Informationen zu verschaffen, die sie zur Erfüllung ihrer Aufgaben, insbesondere zur Mitwirkung an der Gesetzgebung sowie zu einer wirksamen Kontrolle der Regierung und Verwaltung, benötigen (VerfGH vom 17.7.2001 VerfGHE 54, 62/73 f.; vom 26.7.2006 VerfGHE 59, 144/177 f.; vom 20.3.2014 VerfGHE 67, 13 Rn. 68). Die Art und Weise, wie die Rechte der einzelnen Abgeordneten im Rahmen der konkreten Parlamentsarbeit wahrgenommen werden können, regelt die Geschäftsordnung. In ihr werden die verschiedenen Rechte einander zugeordnet und aufeinander abgestimmt, um dem Parlament insgesamt eine sachgerechte Erfüllung seiner Aufgaben zu ermöglichen (VerfGH vom 19.7.1989 VerfGHE 42, 108/115; VerfGHE 46, 176/180 f.). Dort ist beispielsweise auch die parlamentarische Gestaltungsmöglichkeit des Dringlichkeitsantrags vorgesehen (vgl. § 60 BayLTGeschO), wie ihn die Antragsteller vorliegend eingereicht hatten.

## 56

Das freie Mandat schützt ferner die freie Willensbildung der Abgeordneten und als Grundbedingung dafür eine von staatlicher Beeinflussung freie Kommunikationsbeziehung zwischen ihnen und den Wählern; dies gilt auch für die Öffentlichkeitsarbeit, wie etwa Kontakte zu den Medien. In diesem Zusammenhang

gewährleistet Art. 13 Abs. 2 BV die Freiheit der Abgeordneten von Beobachtung, Beaufsichtigung und Kontrolle durch die Exekutive (vgl. VerfGHE 67, 13 Rn. 115; BVerfG vom 17.9.2013 BVerfGE 134, 141 Rn. 91 ff.; Huber in Meder/Brechmann, Die Verfassung des Freistaates Bayern, Art. 13 Rn. 8.).

#### 57

b) Als Zusammenschluss von Abgeordneten kann auch die Antragstellerin zu 2 als Fraktion ihr Recht, im Landtag Anträge und Anfragen zu stellen, wie die Abgeordneten selbst aus Art. 13 Abs. 2 Satz 1 BV ableiten (VerfGHE 46, 176/180; 47, 194/199). Dringlichkeitsanträge können unter den Voraussetzungen des § 60 BayLTGeschO von Fraktionen eingereicht werden.

#### 58

c) Da die Antragsteller in der 17. Legislaturperiode der parlamentarischen Opposition angehörten, sind die dargestellten Rechte zudem - wie bereits dargelegt (vgl. oben VI. 2. a)) - in Art. 16 a Abs. 1 und 2 Satz 1 BV begründet (VerfGHE 54, 62/74; 59, 144/178; 67, 13 Rn. 68).

#### 59

2. Eine Beeinträchtigung dieser Rechte der Antragsteller lässt sich nicht feststellen.

#### 60

a) In formeller Hinsicht ist weder zu beanstanden, dass Staatsministerin H2. mit dem Schreiben vom 11. Juni 2014 von ihrer Zuständigkeit für eine Antwort ausgegangen ist, noch, dass sie dabei den Briefkopf der Staatskanzlei verwendet und das Schreiben durch staatliche Bedienstete hat versenden lassen.

#### 61

aa) Das Schreiben stellt eine Reaktion auf einen in der Fränkischen Landeszeitung am 6. Juni 2014 veröffentlichten Artikel dar. Dort wurde unter der Überschrift „Fragen an Ministerin H2.“ und dem Untertitel „Freie Wähler stellen Dringlichkeitsantrag im Landtag - Rolle in Modellbau-Affäre unklar“ darüber berichtet, dass der Antragsteller zu 1 endlich geklärt haben wolle, welche Rolle Ministerin H2. in der Modellbau-Affäre spiele. Die Firma „S4. Modelltechnik“, bei der die Ministerin und ihr Mann jahrelange zentrale Rollen als Gesellschafter gespielt hätten, habe Modellautos der Luxusklasse auf den Markt gebracht. Diese seien zunächst von einem psychisch kranken dreifachen Mörder im Bezirksklinikum Ansbach hergestellt worden. Dies habe der Ehemann der Ministerin, der den Mörder als Arzt betreut habe, 1990 als „Arbeitstherapie Modellbau“ auf den Weg gebracht. Zehn Jahre später seien der Patient und seine florierende Werkstätte nach Straubing verlegt worden. Der Kontakt mit dem Ehepaar H2. habe weiterbestanden. Inzwischen ermittle die Staatsanwaltschaft gegen den Ehemann der Ministerin wegen des Verdachts auf Steuerhinterziehung. Die Freien Wähler forderten exakte Angaben, wie viele Autos produziert und in Rechnung gestellt worden seien. C. H2. habe bisher angegeben, dass lediglich 60 Modellautos hergestellt und versteuert worden seien. Unterlagen belegten jedoch, dass es 132 Stück gewesen seien. Die Ministerin weigere sich bislang, ihre Rolle bei der Affäre offenzulegen. Ihr habe als Sozialministerin für Teile der Bezirkskliniken die Fachaufsicht obliegen. In diesem Zusammenhang wurde der Abgeordnete St. zitiert. Dieser habe erklärt, die Vorwürfe seien derart schwerwiegend, dass die Staatsregierung hierzu unverzüglich Stellung beziehen und zu einer umfassenden Aufklärung beitragen müsse. Wenn ein hochrangiges Mitglied der Staatsregierung im Verdacht stehe, in dunkle Machenschaften verwickelt zu sein, so der Abgeordnete weiter, sei der Ministerpräsident gefordert, Klarheit zu schaffen und klare Konsequenzen zu ziehen.

#### 62

Hintergrund dieser Berichterstattung ist ein Dringlichkeitsantrag (LT-Drs. 17/2200), den die Abgeordneten und die Fraktion der FREIEN WÄHLER am 3. Juni 2014 im Bayerischen Landtag eingereicht hatten. Dessen Ziel war es, die „Beteiligung von Frau Staatsministerin C. H2. im Zusammenhang mit der Firma „S4. Modelltechnik““ aufzuklären. Zu diesem Zweck sollte die Staatsregierung aufgefordert werden, unverzüglich zu mehreren Fragen Stellung zu nehmen. Diese bezogen sich u. a. auf die Funktion der Ministerin als Gesellschafterin oder Geschäftsführerin der Firma „S4. Modelltechnik“, auf einen damit möglicherweise verbundenen Widerspruch zur Wahrnehmung ihrer fachaufsichtlichen Pflichten als frühere Sozialministerin und auf die Anzahl der produzierten Modellautos. Darüber hinaus wurde die Staatsregierung aufgefordert, zeitnah im zuständigen Ausschuss über den Stand der derzeit geführten Ermittlungen zu berichten. Zur Begründung des Antrags wurde u. a. darauf verwiesen, dass laut Medienberichten die Staatsanwaltschaft in der Bezirksklinik Straubing ermittelt habe und damit Vorwürfen der Steuerhinterziehung gegen die Firma „S4. Modelltechnik“ nachgegangen sei. In diesem Zusammenhang seien auch Vorwürfe gegen die ehemalige Sozialministerin H2. erhoben worden. Die aktuell geäußerten Vorwürfe seien derart

schwerwiegend, dass die Staatsregierung hierzu unverzüglich Stellung beziehen und zu einer umfassenden Aufklärung beitragen müsse.

### 63

bb) Den dargestellten Inhalten des Dringlichkeitsantrags ist zu entnehmen, dass das damit verfolgte Auskunftsbegehren Bezüge zur Tätigkeit der Frau H2. als Regierungsmitglied aufweist; sie war vom 30. Oktober 2008 bis 9. Oktober 2013 Staatsministerin für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen und hatte anschließend bis 1. September 2014 die Funktion als Leiterin der Staatskanzlei sowie als Staatsministerin für Bundesangelegenheiten und Sonderaufgaben inne.

### 64

Ein Anlass für die Einreichung des Dringlichkeitsantrags ist, wie sich aus seiner Begründung ergibt, darin zu sehen, dass die Staatsanwaltschaft Ermittlungen wegen Steuerhinterziehung gegen die Firma „S4. Modelltechnik“ eingeleitet habe; in diesem Zusammenhang - so die Begründung weiter - seien auch Vorwürfe gegen die Ministerin erhoben worden. Das Verhalten in steuerlichen Angelegenheiten ist zwar grundsätzlich der Privatsphäre zuzuordnen. Im Rahmen des parlamentarischen Fragerechts kann jedoch auch nach nichtdienstlichen Angelegenheiten gefragt werden, soweit sich ein Zusammenhang mit dem Regierungshandeln ergeben kann. Dies ist z. B. dann der Fall, wenn sich aufgrund der öffentlichen Diskussion über dieses Verhalten Auswirkungen auf die Amtsführung ergeben können oder wenn die Eignung für das Amt wegen der Vorbildwirkung in der Öffentlichkeit infrage steht (VerfGH vom 22.5.2014 VerfGHE 67, 153 Rn. 35 m. w. N.). Von einer solchen mittelbaren Verknüpfung zwischen einer Privatangelegenheit und der Regierungstätigkeit gehen die Fragesteller im Dringlichkeitsantrag offenbar aus, wenn sie im Rahmen seiner Begründung auf ihrer Ansicht nach bestehende Widersprüche in den Angaben der Ministerin verweisen und argumentieren, die aktuell geäußerten Vorwürfe seien derart schwerwiegend, dass die Staatsregierung hierzu unverzüglich Stellung beziehen und zu einer umfassenden Aufklärung beitragen müsse.

### 65

Der Dringlichkeitsantrag hat darüber hinaus unmittelbar den (früheren) Funktionsbereich der Frau H2. als Staatsministerin für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen zum Gegenstand. Als Staatsministerin dieses Geschäftsbereichs war sie gemäß § 11 Nr. 7 der Verordnung über die Geschäftsverteilung der Bayerischen Staatsregierung (StRGVV) in der Fassung der Bekanntmachung vom 5. April 2001 (GVBl S. 161), die zuletzt durch Verordnung vom 14. Juli 2009 (GVBl S. 316) geändert worden war, für die Fachaufsicht über den Vollzug der Unterbringung in einem psychiatrischen Krankenhaus zuständig, der auch die Arbeitstherapie umfasst. Im Hinblick darauf wird im Dringlichkeitsantrag u. a. danach gefragt, ob die Staatsregierung vor dem Hintergrund bestehender Verbindungen der Ministerin zur Firma „S4. Modelltechnik“ einen Widerspruch zur Wahrnehmung ihrer fachaufsichtlichen Pflichten sieht.

### 66

cc) Die Intention der Unterstützer des Dringlichkeitsantrags, die persönliche und fachliche Eignung der Ministerin als Inhaberin des früheren und des damaligen Regierungsamts anzugreifen und einen Bezug zum Regierungshandeln herzustellen, steht daher außer Frage. Mithilfe des Antrags sollte die Thematik zum einen auf die parlamentarische Agenda gesetzt und damit in die politische Diskussion eingebracht werden. Zum anderen lag dem Antrag ein Informations- und Aufklärungsinteresse zugrunde, da, wie bereits dargelegt, eine Stellungnahme zu mehreren Fragen verlangt wurde. Dieses - wegen der Ablehnung des Dringlichkeitsantrags (LT-Drs. 17/3480) letztlich erfolglos gebliebene - Begehren war zwar an die Staatsregierung und nicht an Frau H2. persönlich gerichtet. Angesichts des privaten Bezugs der gestellten Fragen kann Staatsministerin a. D. H2. jedoch ein legitimes Interesse an einer Darstellung ihrer persönlichen Sicht der Dinge grundsätzlich nicht abgesprochen werden. Wird ein an sich der Privatsphäre zuzuordnendes Verhalten Gegenstand der öffentlichen politischen Auseinandersetzung im Landtag, muss eine Gegenäußerung des betroffenen Regierungsmitglieds auch und gerade in seiner amtlichen Funktion im Hinblick auf einen - dem Prinzip der Waffengleichheit und der gegenseitigen Rücksichtnahme (vgl. VerfGH vom 6.6.2011 VerfGHE 64, 70/82) geschuldeten - wirkungsgleichen Umgang der Repräsentanten der Gewalten im Staat grundsätzlich möglich sein. Der Ministerin kann daher nicht entgegengehalten werden, dass sie zu Unrecht die Zuständigkeit dafür in Anspruch genommen habe, sich in ihrer Eigenschaft als Mitglied der Staatsregierung sowohl gegenüber den Antragstellern als auch in der Öffentlichkeit zum Gegenstand der Berichterstattung zu äußern. Die Befugnis, als Staatsministerin Stellung zu beziehen, umfasst das Recht, dabei auf die Ressourcen der Staatskanzlei zurückzugreifen.

**67**

b) Ebenso wenig ergibt sich aus dem Inhalt des Schreibens vom 11. Juni 2014 eine Verletzung der Antragsteller in ihren Rechten aus Art. 13 Abs. 2 Satz 1, Art. 16 a Abs. 1 und 2 Satz 1 BV.

**68**

aa) Das Schreiben vom 11. Juni 2014 richtet sich aus Anlass der Berichterstattung der Fränkischen Landeszeitung an den Abgeordneten St. und den Antragsteller zu 1, die beide in dem am 6. Juni 2014 veröffentlichten Artikel als (Mit-)Initiatoren des im Landtag eingereichten Dringlichkeitsantrags genannt sind. Unter Bezugnahme auf den Zeitungsartikel wird die Anzahl der im Maßregelvollzug produzierten Modellautos thematisiert. Staatsministerin a. D. H2. tritt dem nach ihrer Meinung durch den Zeitungsartikel entstehenden Eindruck entgegen, sie habe sich zur Anzahl der gefertigten und verkauften Modelle geäußert. Ferner weist sie darauf hin, dass es ebenso wenig eine Aussage von ihr gebe, wie viele Modelle versteuert worden seien. Sie fordert die Adressaten des Schreibens abschließend auf, dieser Darstellung widersprechende, aus ihrer Sicht unwahre Behauptungen künftig zu unterlassen.

**69**

Da der Berichterstattung in der Fränkischen Landeszeitung der Dringlichkeitsantrag der Abgeordneten und der Fraktion der FREIEN WÄHLER vom 3. Juni 2014 zugrunde liegt, beschränkt sich das Schreiben der Ministerin in seinem Wirkungsgehalt nicht allein auf eine Kommentierung des erschienenen Zeitungsartikels; vielmehr wird mittelbar auch der Inhalt des Dringlichkeitsantrags teilweise angegriffen und als unzutreffend kritisiert.

**70**

bb) Die Einreichung eines Dringlichkeitsantrags gemäß § 60 BayLTGeschO gehört, wie bereits dargelegt, zu den parlamentarischen Gestaltungsmöglichkeiten, die die Geschäftsordnung für den Bayerischen Landtag im Rahmen der Konkretisierung des verfassungsrechtlichen Status der Abgeordneten und der Fraktionen vorsieht. Diesen steht es - von der Einschränkung bei Missbrauchsfällen abgesehen (vgl. § 59 Abs. 3 i. V. m. § 67 Abs. 3 BayLTGeschO) - grundsätzlich frei, die von ihnen gewünschten Themen aufzugreifen und zum Gegenstand eines Antrags zu machen.

**71**

Neben der Gesetzgebung und dem Budgetrecht zählt die Kontrolle der Exekutive und ihrer Repräsentanten, um die es im Dringlichkeitsantrag der Antragsteller geht, zu den Kernaufgaben des Landtags (VerfGH vom 27.11.1985 VerfGHE 38, 165/176; vom 17.11.2014 VerfGHE 67, 291 Rn. 85). Diese Kontrollfunktion des Parlaments als grundlegendes Prinzip des parlamentarischen Regierungssystems und der Gewaltenteilung ist angesichts des regelmäßig bestehenden Interessengegensatzes zwischen regierungstragender Mehrheit und oppositioneller Minderheit wesentlich von den Wirkungsmöglichkeiten der Minderheit abhängig (VerfGHE 54, 62/74). Die verfassungsrechtlich in Art. 13 Abs. 2 BV gewährleistete Freiheit des Mandats und die Regelungen zur parlamentarischen Opposition in Art. 16 a BV schützen in diesem Zusammenhang u. a. vor staatlichen Maßnahmen, die sich gegen eine bestimmte Art und Weise der Ausübung der parlamentarischen Rechte richten (Huber in Meder/Brechmann, Die Verfassung des Freistaates Bayern, Art. 13 Rn. 7). Daher wären auch Einflussnahmen eines Regierungsmitglieds unzulässig, die solche Wirkungen entfalten.

**72**

cc) Das Schreiben der Staatsministerin a. D. H2. vom 11. Juni 2014 enthält keine unzulässige Einflussnahme, die zu einer Verletzung der verfassungsmäßigen Rechte der Antragsteller führen würde. Darin stellt die Ministerin, wie bereits ausgeführt (vgl. oben aa)), ihre Sichtweise zu bestimmten, im Zeitungsartikel wiedergegebenen, auf den Dringlichkeitsantrag der Antragsteller zurückgehenden Behauptungen dar. Zwar fordert sie den Abgeordneten St. und den Antragsteller zu 1 abschließend auf, diese Behauptungen künftig zu unterlassen. Da ihr Begehren jedoch für den Fall, dass ihm keine Folge geleistet wird, weder ausdrücklich noch implizit mit der Ankündigung einer Sanktion verknüpft ist, liegt es schon deshalb fern, von einer unzulässigen Einflussnahme auf die parlamentarische Arbeit der Antragsteller auszugehen. Zudem hat das Schreiben seinem Inhalt nach nicht den Zweck, im Dringlichkeitsantrag enthaltene Fragen an die Staatsregierung zu verhindern; angegriffen wird vielmehr lediglich eine in der Begründung aufgestellte Behauptung.

**73**

Dass Staatsorgane und ihre Repräsentanten im politischen Wettbewerb der Parteien grundsätzlich Neutralität zu wahren haben, um eine chancengleiche Beteiligung an der politischen Willensbildung des Volkes zu gewährleisten (vgl. BVerfG vom 16.12.2014 BVerfGE 138, 102 Rn. 26 ff.; vom 27.2.2018 NJW 2018, 928 Rn. 39 ff.), ändert an dieser Bewertung nichts. Durch das Schreiben vom 11. Juni 2014 bezieht die Ministerin als Mitglied der Staatsregierung nicht einseitig im Rahmen des politischen Meinungskampfes zulasten einer Oppositionsfraktion und ihrer Mitglieder Stellung. Es geht vielmehr um eine Reaktion auf Äußerungen, durch die die persönliche und fachliche Integrität der Ministerin infrage gestellt wurde, und die damit verbundene Zurückweisung einer aus ihrer Sicht fehlerhaften Sachdarstellung der Antragsteller. Im Rahmen einer solchen Stellungnahme verbieten sich zwar unsachliche, diskriminierende oder diffamierende Äußerungen sowie dem Prinzip der Waffengleichheit und der gegenseitigen Rücksichtnahme widersprechender unangemessener Druck; darüber hinaus kann diese Reaktion aber naturgemäß nur eine persönliche Einschätzung darstellen und unterliegt daher nicht dem Anspruch auf Neutralität. Von einer unzulässigen Überschreitung der dargestellten Grenzen kann hier keine Rede sein, da die beanstandete Äußerung nach Art und Charakter eine bloße Gegendarstellung beinhaltet.

#### **74**

Es ist in diesem Zusammenhang auch nicht Aufgabe des Verfassungsgerichtshofs, den Wahrheitsgehalt der Äußerungen der Ministerin in ihrem Schreiben vom 11. Juni 2014 zu überprüfen. Bei diesbezüglichen Einwänden konnten die Antragsteller entweder auf der Grundlage ihres parlamentarischen Fragerechts mithilfe einer Anfrage gemäß §§ 71 ff. BayLTGeschO oder im Rahmen des am 27. November 2014 (LT-Drs. 17/4503) eingesetzten Untersuchungsausschusses um weitere Aufklärung nachsuchen. Da die Möglichkeit bestanden hat, ihr Begehren auf parlamentarischem Weg weiterzuverfolgen, fehlt es insoweit am Rechtsschutzbedürfnis der Antragsteller für eine inhaltliche Klärung im Organstreitverfahren (vgl. BVerfG vom 18.12.1984 BVerfGE 68, 1/77; vom 10.10.2017 BayVBI 2018, 194 f.; VerfG Mecklenburg-Vorpommern vom 29.1.2009 - LVerfG 5/08 - juris Rn. 30; vom 18.12.2014 - LVerfG 5/14 - juris Rn. 37).

VIII.

#### **75**

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