VerfGH München, Entscheidung v. 30.10.2023 – Vf. 58-IVa-23

Titel:

Erfolgloser Eilantrag der AfD-Landtagsfraktion mit dem Ziel der Teilnahme eines neu gewählten Abgeordneten an der konstituierenden Sitzung trotz Haftbefehl

Normenketten:

BV Art. 21 Abs. 1, Art. 28 Abs. 1
VfGHG Art. 26 Abs. 1

Leitsätze:

Unzulässiger Antrag einer Landtagsfraktion auf Erlass einer einstweiligen Anordnung im Zusammenhang mit einem Haftbefehl gegen einen ihrer neu gewählten Abgeordneten.
1. Den Anforderungen an die schlüssige Darlegung einer Verletzung oder Gefährdung in eigenen Rechten im Rahmen eines Organstreitverfahrens ist mit der Folge der Antragsbefugnis genügt, wenn die Rechtsverletzung nach dem vorgetragenen Sachverhalt möglich erscheint, dh nicht von vornherein ausgeschlossen ist. (Rn. 14) (redaktioneller Leitsatz)
2. Die Polizeigewalt der Landtagspräsidentin hat rein präventiven Charakter und erfasst keine Maßnahmen der Strafverfolgung. (Rn. 17) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Organstreit, Rechtsverletzung, Darlegungsanforderungen, Antragsbefugnis, Landtagspräsidentin, Polizeigewalt, Strafverfolgung

Fundstellen:

LSK 2023, 30323
NVwZ 2023, 1908

Tenor

Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung wird abgewiesen.

Entscheidungsgründe

I.

1
Die Fraktion Alternative für Deutschland im Bayerischen Landtag (AfD-Fraktion) wendet sich als Antragstellerin dagegen, dass die Präsidentin des Bayerischen Landtags (Antragsgegnerin) einer Aufforderung der Antragstellerin vom Sonntag, den 29. Oktober 2023 nicht nachgekommen ist, dieser bis 12:00 Uhr am selben Tag zuzusichern, dass sie einen gegen einen neu gewählten Abgeordneten der Antragstellerin bestehenden Haftbefehl „nicht vollstrecken lassen“ werde. Sie begehrt im Rahmen eines Organstreitverfahrens die Feststellung, dass die Antragsgegnerin durch dieses Unterlassen die Oppositionsrechte der Antragstellerin aus Art. 16 a Abs. 1 und 2 BV verletzt hat und beantragt ergänzend den Erlass einer einstweiligen Anordnung.

2
1. Der am 8. Oktober 2023 neu gewählte Bayerische Landtag wird am Montag, den 30. Oktober 2023, um 15:00 Uhr zu seiner ersten Sitzung der neuen Wahlperiode (konstituierende Sitzung, vgl. § 2 BayLTGeschO) zusammentreten. Am 31. Oktober 2023 wird der Landtag um 10:00 Uhr zusammentreten, um den Ministerpräsidenten zu wählen.

3
Bei der Wahl zum Bayerischen Landtag wurde Herr D. H., der für die Partei Alternative für Deutschland (AfD) angetreten war, neu zum Abgeordneten gewählt. Am Samstag, den 28. Oktober 2023, wurde durch eine Pressemitteilung der Rechtsanwaltskanzlei M. vom selben Tag sowie durch Medienberichte öffentlich bekannt, dass ein Ermittlungsverfahren der Staatsanwaltschaft Würzburg gegen Herrn H. wegen des

Verdachts der Volksverhetzung und des Verwendens von Kennzeichen verfassungswidriger Organisationen geführt werden und in diesem Zusammenhang ein Haftbefehl gegen ihn bestehen soll.

4
Nach den Angaben in der Antragsschrift der Antragstellerin, die am Sonntag, den 29. Oktober 2023 am späteren Nachmittag per Telefax beim Verfassungsgerichtshof eingegangen ist, wandte sich der Bevollmächtigte der Antragstellerin mit Schreiben vom 29. Oktober 2023, das am selben Tag um 00:28 Uhr vorab per E-Mail und „der guten Ordnung halber zwischenzeitlich auch vorab per Fax“ übermittelt worden sein soll, für die Antragstellerin – unter anwaltlicher Versicherung der Bevollmächtigung durch diese – an die Antragsgegnerin. Das Schreiben hat auszugsweise folgenden Inhalt:

Sie werden sicherlich bereits aus den entsprechenden Medienberichten entnommen haben, dass gegen den neu gewählten AfD-Landtagsabgeordneten D[…] H[…] ein Haftbefehl ausgestellt worden ist. […] Der Haftbefehl ist noch nicht vollstreckt worden. An den Vorwürfen gegen MdL H[…] ist nach glaubhafter Pressemitteilung der Strafrechtskanzlei M[ ], die ich in der Anlage beifüge, ersichtlich nichts dran. Es ist aber leider im höchsten Maße unklar, bis wann der Haftbefehl außer Vollzug gesetzt wird. Nicht zuletzt deshalb muss sich meine Mandantin an Sie wenden, da die Nichtteilnahme von MdL H[…] die verfassungsrechtlich verbürgten organschaftlichen Rechte der Fraktion verletzen würde.

Am Montag, den 30.10.2023, ab 15 Uhr, tritt der neue Landtag zusammen und wird sich eine neue Geschäftsordnung geben sowie auch ein neues Präsidium wählen.

Am Dienstag, den 31.10.2023, ab 10 Uhr, tritt der Landtag zusammen, um den Ministerpräsidenten zu wählen.

Meine Mandantin als Landtagsfraktion hat gemäß Art. 16a I – III BV das verfassungsrechtlich verbürgte organschaftliche Recht, in vollständiger Zahl an Fraktionsversammlungen und der konstituierenden Sitzung des Landtags teilzunehmen. Letzteres ist jedenfalls nicht nur und ausschließlich ein organschaftliches Recht von Herrn MdL H[…]. Die Fraktion will sich u.a. auch das Recht vorbehalten, Herrn H[…] als Kandidaten für das Präsidium vor[zu]schlagen. Dieses Vorschlagsrecht der Fraktion, welches nicht nur durch Art. 16a I – III BV verbürgt ist, sondern auch in § 8 I 2 GO-LT seine Grundlage findet, würde vereitelt, falls Sie innerhalb Ihres Zuständigkeitsbereichs den (offensichtlich unhaltbaren und jedenfalls völlig unverhältnismäßigen) Haftbefehl vollstrecken lassen würden.

Sie als Landtagspräsidentin üben nach Art. 21 I BV u.a. die Polizeigewalt im Landtag aus. Wir fordern Sie daher auf, uns

bis spätestens 29.10.2023, 12:00 Uhr

zu bestätigen, dass Sie zur Wahrung der Verhältnismäßigkeit den Haftbefehl nicht vollstrecken lassen werden. …

5
2. Die Antragstellerin begehrt in der Hauptsache die Feststellung, „dass die Antragsgegnerin das verfassungsmäßige organschaftliche Recht der Antragstellerin aus Art. 16a I, II BV dadurch verletzt hat, dass sie es pflichtwidrig unterlassen hat, gegenüber der Antragstellerin zuzusichern, dass sie im Rahmen des ihr zustehenden Polizeigewaltsermessens i. S. v. Art. 21 I BV davon absehen wird, den Haftbefehl der Staatsanwaltschaft Würzburg gegen ihren neu gewählten Abgeordneten D[…] H[…] zu vollstrecken und indem sie es pflichtwidrig unterlassen hat, zuzusichern, dass sie keine Genehmigung nach Art. 29 II BV zu dessen Verhaftung erteilen wird.“ Mit dem zugleich gestellten Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung (Art. 26 VfGHG) begehrt die Antragstellerin in der Sache dieselbe Feststellung „aufgrund der besonderen Dringlichkeit ohne Anhörung der Antragsgegnerin einstweilen bis zur Entscheidung in der Hauptsache“.

6
Sie ist insbesondere der Meinung, das Unterlassen der begehrten Zusicherung durch die Antragsgegnerin stelle einen statthaften Antragsgegenstand dar, weil eine Rechtspflicht zum Erteilen dieser Zusicherung bestanden habe.

7

Die notwendige Antragsbefugnis liege vor, weil eine Verletzung organschaftlicher Rechte der Antragstellerin zumindest möglich erscheine. Der Schutzbereich von Art. 16 Abs. 1 und 2 BV sowie von § 8 Abs. 1 Satz 2, § 7 Abs. 2 Satz 2 BayLTGeschO gewähre das Recht der Fraktion, sich mit allen AfD-Abgeordneten zu versammeln und jeden AfD-Abgeordneten vorzuschlagen. Dies werde nicht nur durch den „Haftbefehl der Staatsanwaltschaft Würzburg“, sondern auch durch die „Bereitschaft der […] Antragsgegnerin, den Haftbefehl innerhal[b] ihres verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsbereichs zu vollstrecken“, von der „aufgrund der Nichtreaktion der Antragsgegnerin“ auszugehen sei, „verunmöglicht“. Eine solche Vollstreckung werfe massive Bedenken im Hinblick auf die Verhältnismäßigkeit auf; die organschaftlichen Rechte der Antragstellerin wären unwiederbringlich verloren, wenn die Antragsgegnerin „nach Art. 21 I BV ihr Ermessen dahingehend ausüben würde bzw. dürfte, den Abgeordneten H[…] durch das ihr unterstehende Sicherheitspersonal verhaften zu lassen.“ Eine vollständige Fraktionssitzung sowie die Darlegung des Abgeordneten H. gegenüber den Mitgliedern der Antragstellerin, warum dieser für ein Präsidiumsamt geeignet sei, wäre vollständig unmöglich. Entsprechendes gelte für den Fall, dass die Antragsgegnerin nach Art. 29 Abs. 2 BV analog ihre Zustimmung zur Verhaftung des „gesuchten Abgeordneten“ erteilen würde.

8
Die Hauptsache sei – im Wesentlichen aus den o. g. Gründen – offensichtlich begründet. Jedenfalls sei sie weder offensichtlich unzulässig noch offensichtlich unbegründet; eine Folgenabwägung falle zugunsten der Antragstellerin aus.

II.

9
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 Antragsteller mit dem am Sonntag, den 29. Oktober 2023 – außerhalb der Dienstzeiten des Verfassungsgerichtshofs – eingegangenen Antrag auf verfassungsmäßige Rechte speziell im Zusammenhang mit der Plenarsitzung des Landtags vom 30. Oktober 2023 verweisen. Eine Beschlussfassung durch die reguläre Spruchgruppe des Verfassungsgerichtshofs ist vor diesem Hintergrund aus zeitlichen Gründen nicht möglich.

10
2. Wegen der besonderen Dringlichkeit wurde davon abgesehen, den im Verfahren zur Hauptsache Beteiligten oder Äußerungsberechtigten vor der Entscheidung Gelegenheit zur Stellungnahme zu dem Eilantrag zu geben (Art. 26 Abs. 2 Satz 2 VfGHG).

III.

11
Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung hat keinen Erfolg, er ist unzulässig.

12
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 30.03.2022 – Vf. 13-IVa-22 – juris Rn. 13 m. w. N.). 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 Maßnahme vorgetragen werden, haben im Regelfall außer Betracht zu bleiben. Wenn allerdings offensichtlich ist, dass der Antrag in der Hauptsache aus prozessualen oder sachlichen Gründen keine Aussicht auf Erfolg hat, kommt eine einstweilige Anordnung von vornherein nicht in Betracht. Einstweilige Anordnungen können zudem nur dazu dienen, eine vorläufige Regelung zu treffen; die Entscheidung über den Erlass einer einstweiligen Anordnung darf die Hauptsacheentscheidung grundsätzlich nicht vorwegnehmen (VerfGH vom 14.9.2020 – Vf. 70-IVa-20 – juris Rn. 8; vom 28.9.2021 – Vf. 74-IVa-21 – juris Rn. 16, jeweils m. w. N.).

13
Der Erlass der beantragten einstweiligen Anordnung kommt schon deswegen nicht in Betracht, weil der Antrag in der Hauptsache mangels Antragsbefugnis der Antragstellerin offensichtlich unzulässig ist.

14
1. Im Organstreit muss der Antragsteller für die Antragsbefugnis schlüssig darlegen, durch eine Maßnahme oder ein Verhalten des Antragsgegners in seinen eigenen, durch die Verfassung geschützten Rechten verletzt oder gefährdet zu sein (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGH vom 27.11.1985 VerfGHE 38, 165/174; vom 26.7.2006 VerfGHE 59, 144/177; vom 26.2.2019 NVwZ-RR 2019, 841 Rn. 46; vom 26.8.2021 BayVBl 2021, 808 Rn. 65). Schlüssig ist die Darlegung, wenn die Rechtsverletzung nach dem vorgetragenen Sachverhalt möglich erscheint, d. h. nicht von vornherein ausgeschlossen ist (Müller in Meder/Brechmann, Die Verfassung des Freistaates Bayern, 6. Aufl. 2020, Art. 64 Rn. 8).

15
2. Da sich die Antragstellerin gegen ein Unterlassen der Antragsgegnerin wendet, würde die schlüssige Darlegung einer Rechtsverletzung erfordern, dass eine Rechtspflicht der Antragsgegnerin, die begehrte „Zusicherung“ abzugeben, nach dem vorgetragenen Sachverhalt möglich erscheint. Dies ist nicht ansatzweise der Fall.

16
So war es der Antragsgegnerin bereits offensichtlich nicht zumutbar, binnen der von der Antragstellerin gesetzten Frist auf die Aufforderung vom Sonntag, den 29. Oktober 2023, zu reagieren. Diese wurde nach den Angaben der Antragstellerin am selben Tag um 00:28 Uhr per E-Mail sowie zu einem nicht mitgeteilten späteren Zeitpunkt („zwischenzeitlich“) per Telefax übermittelt und enthielt eine Fristsetzung „bis spätestens 29.10.2023, 12:00 Uhr“; für den Fall, dass „die erbetene positive Zusicherung“ nicht gegeben werde, wurde noch für denselben Tag ein Eilantrag zum Bayerischen Verfassungsgerichtshof angekündigt. Die Antragsgegnerin war unter diesen Umständen offensichtlich nicht von Verfassungs wegen verpflichtet, auf das Anliegen der Antragstellerin binnen der gesetzten Frist einzugehen. Damit entbehren im Übrigen auch die aufgrund der Nichtreaktion der Antragsgegnerin gezogenen Schlussfolgerungen der Antragstellerin einer sachlichen Grundlage.

17
Auch inhaltlich sind Umstände, die eine Rechtspflicht der Antragsgegnerin zur Abgabe der mit der Aufforderung vom 29. Oktober 2023 verlangten Zusage begründen könnten, nicht ansatzweise schlüssig dargelegt. Die Antragstellerin setzt sich schon nicht damit auseinander, dass nach Art. 28 Abs. 1 BV grundsätzlich kein Mitglied des Landtags ohne dessen Genehmigung während der Tagung wegen einer mit Strafe bedrohten Handlung zur Untersuchung gezogen oder verhaftet werden kann. Soweit sie darauf abstellt, dass die Antragsgegnerin „nach Art. 21 I BV ihr Ermessen“ nicht dahingehend ausüben dürfe, „den Abgeordneten H[…] durch das ihr unterstehende Sicherheitspersonal verhaften zu lassen“, verkennt sie zudem nicht nur den rein präventiven Charakter der Polizeigewalt im Sinn von Art. 21 Abs. 1 BV, der für Maßnahmen der repressiven Strafverfolgung nicht gilt (vgl. Huber in Meder/Brechmann, Die Verfassung des Freistaates Bayern, Art. 21 Rn. 4 und 6). Sie legt auch nicht ansatzweise nachvollziehbar dar, wieso ihr Rechtsstandpunkt hinsichtlich der Ermessensausübung zu einer Rechtspflicht der Antragsgegnerin führen soll, die begehrte „Zusicherung“ abzugeben, sondern belässt es schlicht bei der dahingehenden Rechtsbehauptung. Letzteres gilt ebenso, soweit die Antragstellerin meint, dass die Antragsgegnerin es pflichtwidrig unterlassen habe, „zuzusichern, dass sie keine Genehmigung nach Art. 29 II BV“ zur Verhaftung des neu gewählten Abgeordneten H. erteilen werde. Im Übrigen ist eine dahingehende Rechtspflicht der Antragsgegnerin schon deswegen fernliegend, weil im Schreiben der Antragstellerin vom 29. Oktober 2023 von dieser Vorschrift der Bayerischen Verfassung nicht die Rede war. Vielmehr wurde dort lediglich darauf abgestellt, dass die Antragsgegnerin „nach Art. 21 I BV u.a. die Polizeigewalt im Landtag“ ausübe. Diese wurde „daher“ zur Bestätigung aufgefordert, dass sie „zur Wahrung der Verhältnismäßigkeit den Haftbefehl nicht vollstrecken lassen werde“. Hinzu kommt jeweils, dass die Pressemitteilung eines Verteidigers, auf die sich die Antragstellerin sowohl gegenüber der Antragsgegnerin als auch mit Ihrem Antrag im Organstreitverfahren wesentlich stützt, offensichtlich weder für die Antragsgegnerin noch für den Verfassungsgerichtshof eine hinreichende Prüfungsgrundlage darstellen oder eine solche ersetzen konnte bzw. kann.

18
Darauf, ob der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung aus weiteren Gründen unzulässig ist, kommt es bei dieser Sachlage nicht an. So kann insbesondere offenbleiben, ob dem Rechtsschutzbedürfnis bereits der gerichtsbekannte Umstand entgegensteht, dass der neu gewählte Abgeordnete H. am Vormittag des 30. Oktober 2023 verhaftet wurde und um 15:00 Uhr dem Ermittlungsrichter vorgeführt werden soll.

IV.

19
Das Verfahren ist kostenfrei (Art. 27 Abs. 1 Satz 1 VfGHG).