

## **L e i t s ä t z e**

**zum Urteil des 3. Senats vom 25. Januar 2021**

– 3 BvT 4/20 –

**1. § 48 Abs. 1 BayLTGeschO stellt eine spezielle und abschließend geregelte Ausgestaltung des Art. 24 Abs. 1 i.V.m. Art. 13 Abs. 2 Satz 1 BV zur oppositionellen Wirkungsmöglichkeit im Sinne des Art. 16a Abs. 1, 2 Satz 1 BV dar. Hieraus lässt sich das subjektive Recht eines jeden Landtagsabgeordneten herleiten, eine Herbeizitierung des Ministerpräsidenten, eines Mitgliedes der Staatsregierung oder eines Staatssekretärs zu verlangen.**

**2. Eine Herbeizitierung des Ministerpräsidenten, eines Mitgliedes der Staatsregierung oder eines Staatssekretärs nach Art. 24 Abs. 1 BV und § 48 BayLTGeschO resultiert jedenfalls in der Pflicht, dieser Herbeizitierung auch nachzukommen.**

**a) Der Herbeizitierte muss dem Antrag insbesondere auch zumindest während noch laufender Debatte nachkommen.**

**b) Eine solche Herbeizitierung resultiert jedoch nur dann auch in der Pflicht des Herbeizitierten sich zum Debattengegenstand zu äußern, wenn der Antragsteller dieses Verlangen erkennen lässt. Es besteht dahingehend jedoch in Abgrenzung zum parlamentarischen Fragerecht keine Antwortpflicht. Der Herbeizitierte entscheidet selbst über Umfang und Inhalt seiner Stellungnahme zum Debattengegenstand, hat hierbei jedoch zumindest die grundlegenden Ansichten der Staatsregierung zum Debattengegenstand darzulegen.**



**IM NAMEN DES VOLKES**

**In dem Verfahren  
über  
den Antrag festzustellen,**

dass der Bayerische Ministerpräsident durch sein Nichterscheinen im Plenum bei der Debatte zur Landtagsdrucksache IV/10 die Rechte der Antragsteller zu 1. und 2., hilfsweise die Rechte des Bayerischen Landtages verletzt hat.

Antragsteller: 1. Fraktion der Sozialdemokratischen Partei,  
vertreten durch Jonathan Schmidt, MdL

2. Jonathan Schmidt, MdL

- Bevollmächtigter: Dr. Harald Kahrs

Antragsgegner: Ehemaliger Ministerpräsident des Freistaates Bayern, Walter Schaal

hat das Oberste Gericht – Dritter Senat –

unter Mitwirkung der Richterinnen und Richter

Präsident Brandstätter,

Vizepräsidentin Baumgärtner,

aufgrund der mündlichen Verhandlungen vom 10. bis 21. Januar 2021 durch

### **Urteil**

für Recht erkannt:

**1. a) Der Antragsgegner hat, soweit sein nicht fristgerechtes Erscheinen im Plenum bei der Debatte zur Landtagsdrucksache IV/10 gerügt wird, die Rechte des Antragstellers zu 2. aus Art. 24 in Verbindung mit Art. 16a Absatz 1, 2 Satz 1 und Art. 13 Absatz 2 Satz 1 der Verfassung des Freistaates Bayern verletzt.**

**b) Soweit sein Nicht-Äußern zum Debattengegenstand gerügt wird, hat der Antragsgegner die Rechte des Antragstellers zu 2. nicht verletzt.**

**2. Im Übrigen werden der Hilfsantrag als unzulässig sowie der Antrag hinsichtlich der Antragstellerin zu 1. als unbegründet zurückgewiesen.**

## **G r ü n d e :**

Gegenstand des Organstreitverfahrens ist das Fernbleiben des ehemaligen Bayerischen Ministerpräsidenten (des Antragsgegners) von einer Debatte im Bayerischen Landtag, trotz Herbeizitierung durch ein Mitglied des Landtages (des Antragstellers zu 2.).

### **A.**

#### **I.**

1. Am 16. Dezember 2020 hat der Antragsteller zu 2. für die Antragstellerin zu 1. einen Gesetzentwurf mit dem Titel " Entwurf eines Gesetzes über den Bayerischen Klimaschutzpreis für mittelständische Unternehmen" im Bayerischen Landtag eingebracht. Er wurde am selben Tag zur Debatte gestellt und erhielt die Drucksachenummer IV/10.

2. Der Antragsteller zu 2. beantragte am 20. Dezember 2020 die Herbeizitierung des Ministerpräsidenten Walter Schaal. Der amtierende Landtagspräsident zitierte den Ministerpräsidenten am 20. sowie am 24. Dezember 2020 herbei. Der Ministerpräsident kam der Herbeizitierung jedoch bis zum Eingang der Klage nicht nach.

3. Am 29. Dezember 2020 erscheint Ministerpräsident Schaal im Plenum, äußert sich jedoch nicht zum Debattengegenstand. Daraufhin wurde die Debatte beendet und die Abstimmung eingeleitet.

#### **II.**

1. Die Anträge seien zulässig.

a) Antragsteller als auch Antragsgegner seien beteiligten- und parteifähig. Als Ministerpräsident und eine Landtagsfraktion als Teil des Landtags stellten beide Antragsteller jeweils ein Oberstes Staatsorgan im Sinne des Art. 49 Abs. 1 VfGHG dar.

b) Ferner liege ein tauglicher Antragsgegenstand vor. Dadurch dass es sich bei dem Antrag um eine Verfassungsstreitigkeit über eine Unterlassung des Ministerpräsidenten handle, liege eine rechtserhebliche Unterlassung eines obersten Staatsorgans als Antragsgegenstand, die eine Streitigkeit über den Umfang von Art. 24 Abs. 1 BV zur Folge hat, vor.

c) Auch sei der Antragsteller antragsbefugt. Die bayerische Verfassung gebe dem Landtag in Art. 24 Abs. 1 BV das Recht, das Verlangen des Ministerpräsidenten oder eines Ministers der Staatsregierung zu verlangen. Dieses Recht ermögliche es dem Landtag, die Staatsregierung zur Beantwortung offener Fragen zu zwingen und könne somit als dem parlamentarischen Fragerecht nahezu gleichstehendes Recht angesehen werden. Durch die Unterlassung des Antragsgegners vor dem Plenum zu erscheinen sei eine Verletzung der Rechte des bayerischen Landtages durch den Antragsgegner möglich.

d) Auch sei das Rechtsschutzbedürfnis der Antragsteller gegeben. Dadurch dass der Antragsgegner das Recht des bayerischen Landtages auf Herbeizitierung aus Art. 24 Abs. 1 BV aktiv und trotz mehrerer Aufforderungen ignoriere, liege ein Zustand des Bruchs der Verfassung durch den Antragsgegner vor. Solange dieser Verfassungsbruch nicht festgestellt oder behoben

werde, werde der bayerische Landtag und der Antragsteller als Teil des bayerischen Landtags folgenlos in seinen verfassungsgemäßen Rechten verletzt.

2. Die Anträge seien auch begründet.

a) Der Antragsgegner verletze das Recht der Antragsteller und des Landtages aus Art. 24 Abs. 1 BV durch seine Unterlassung bei der fraglichen Debatte, trotz mehrfacher Herbeizitierung, zu erscheinen. Er habe auch keine Erklärung für sein Nichterscheinen abgegeben. Diese Missachtung der Rechte der Opposition seien mit dem Rechtsstaatprinzip nicht zu vereinbaren und ein solcher Verfassungsbruch sei in einer Demokratie unzumutbar. Ein solches Unterlassen des Antragsgegners sei ein schwerwiegender Angriff auf die Rechtsordnung und bedürfe einer Korrektur durch das Oberste Gericht.

b) Der Antragsgegner sei nicht fristgerecht zur fraglichen Debatte erschienen. Er habe die in der Geschäftsordnung des Landtages festgeschriebene Frist von drei Tagen Debattendauer schuldhaft nicht eingehalten, obwohl er hierzu verpflichtet gewesen sei.

c) Es stehe jedem Mitglied des Landtages zu, die Rechte aus Art. 24 Abs. 1 BV geltend zu machen. Nach wörtlicher Auslegung dieser Verfassungsnorm stehe dies zwar nicht nur einem Mitglied des Landtages, sondern nur dem Landtag selbst zu, jedoch machten die Antragsteller auch die verfassungsmäßigen Rechte des Landtages als Kollektivorgan im Rahmen der Prozessstandschaft geltend, da sie als Teil des Landtages dessen Rechte einklagen würden.

### III.

Der Antragsgegner gibt an, sein Fernbleiben von der Debatte sei auf private Geschehnisse zurückzuführen. Er verzichtet auf weitere Stellungnahme.

### B.

Der Antrag ist zulässig. Der Hilfsantrag ist mangels Antragsbefugnis unzulässig.

### I.

Das Oberste Gericht ist für den Antrag zuständig. Es entscheidet gem. § 6 Abs. 1 Nr. 16 OGG über die den Landesverfassungsgerichten zugewiesenen Angelegenheiten. Es handelt sich dabei um ein Organstreitverfahren i.S.d. Art. 64 BV, Art. 2 Nr. 4, 49 Abs. 1 VfGHG. Es sind somit für die vorliegenden Anträge gem. § 29 S. 1 OGG die Verfahrensvorschriften des Gesetzes über den Bayerischen Verfassungsgerichtshof heranzuziehen.

## II.

1. Die Antragsteller zu 1. und 2. sind gem. Art. 49 Abs. 2 S. 1 VfGHG antragsberechtigt.

2. a) Die Antragsteller zu 1. und 2. (aa) sowie der Antragsgegner (bb) sind dabei auch partei- und beteiligtenfähig.

aa) Der Antragsteller zu 2. kann als einzelner Abgeordneter des Landtages Beteiligter eines Organstreitverfahrens sein (vgl. VerfGH vom 17. Februar 1998 VerfGHE 51, 34 <39 f.>; vom 6. Juni 2011 VerfGH 64, 70 <77 f.>). Der Antragstellerin zu 1. können als Fraktion und somit einem Zusammenschluss von Abgeordneten verfassungsmäßige Rechte wie den einzelnen Abgeordneten zustehen (vgl. VerfGH41, 124/132 f.; 42, 108/115; 51, 34/40 m.w.N.).

bb) 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 (Wolff in Lindner/Möstl/Wolff, Verfassung des Freistaates Bayern, 2. Aufl. 2017, Art. 64 Rn. 13).

b) aa) Die Beteiligtenfähigkeit der Antragsteller wird dabei nicht dadurch infrage gestellt, dass der Landtag nach Einleitung des Organstreitverfahrens neu gewählt wurde. Der Antragsteller zu 2. gehört auch dem neuen Landtag an. Im Übrigen ist für die Beurteilung der Beteiligtenfähigkeit der Status zum Zeitpunkt der Antragstellung maßgeblich, sodass das auch das Ausscheiden des Antragstellers zu 2. aus dem Landtag der Zulässigkeit ihres Antrags nicht entgegenstünde (vgl. BVerfG vom 16.3.1955 BVerfGE 4, 144/152; vom 21.7.2000 BVerfGE 102, 224/231; VerfG Mecklenburg-Vorpommern vom 27.5.2003 DÖV 2003, 765). Die Antragstellerin zu 1. kann das anhängige Organstreitverfahren als Nachfolgefraktion fortsetzen (vgl. VerfG Mecklenburg-Vorpommern DÖV 2003, 765 f.; VerfGH Nordrhein-Westfalen vom 29.4.1997 DVBl 1997, 824; VerfGH Sachsen vom 17.2.1995 SächsVBl 1995, 227; Pieroth in Jarass/Pieroth, GG, 12. Aufl. 2012, Art. 39 Rn. 5, Art. 93 Rn. 14).

bb) Entsprechend und insbesondere, weil für die Beurteilung der Beteiligtenfähigkeit der Status zum Zeitpunkt der Antragstellung maßgeblich ist, ist auch die Beteiligtenfähigkeit des ehemaligen Ministerpräsidenten nicht dadurch entfallen, dass zwischenzeitlich ein neuer Ministerpräsident gewählt worden ist.

## III.

1. Die Antragsteller zu 1. und 2. sind hinsichtlich des Hauptantrages antragsbefugt. Sie rügen eine Verletzung ihrer Rechte aus Art. 24 Abs. 1 BV durch ein aktives Fernbleiben des ehemaligen Ministerpräsidenten von der fraglichen Debatte, trotz mehrfacher Herbeizitierung. Es besteht die grundsätzliche Möglichkeit einer Verletzung der den Antragstellern zu 1. und 2. verfassungsmäßig zugestandenen Rechte. Der Verfassungsstreit bezieht sich dabei auf Rechtspositionen, die sich unmittelbar aus der Bayerischen Verfassung ergeben (Art. 24 Abs. 1 BV). Der Rechtsweg zum Verfassungsgerichtshof ist dahingehend gemäß Art. 64 BV, Art. 49 VfGHG eröffnet. Eine Verfassungsstreitigkeit im Sinne dieser Bestimmungen liegt vor.

2. Der Hilfsantrag ist jedenfalls unzulässig, da er sich auf die Feststellung der behaupteten Verletzung von Rechten des Bayerischen Landtags bezieht. Hierfür fehlt es den Antragstellern an der Antragsbefugnis, da sie keine Verletzung in eigenen Rechten geltend machen. Die Möglichkeit einer Prozessstandschaft sieht das bayerische Verfassungsrecht – anders als § 19 Abs. 2 OGG – nicht vor (vgl. Urteil des BayVerfGH vom 14. September 2020 (Az: Vf. 70-IVa-20), Pestalozza,

Verfassungsprozessrecht, 3. Aufl. 1991, § 23 Rn. 46; Wolff in Lindner/Möstl/Wolff, Verfassung des Freistaates Bayern, 2. Aufl. 2017, Art. 64 Rn. 11; Müller in Meder/Brechmann, Die Verfassung des Freistaates Bayern, 6. Aufl. 2020, Art. 64 Rn. 8; Holzner, Verfassung des Freistaates Bayern, 2014, Art. 64 Rn. 14).

#### IV.

Das Rechtsschutzbedürfnis der Antragsteller zu 1. und 2. ist gegeben. Dies ist im Organstreitverfahren regelmäßig dann der Fall, wenn und solange über die Rechtsverletzung zwischen den Beteiligten Streit besteht (vgl. BVerfGE 147, 31 <37 Rn. 18>).

Das Rechtsschutzbedürfnis der Antragsteller ist auch nicht infolge der Neuwahl des Landtags und des Ministerpräsidenten entfallen, 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 bzw. des Obersten Gerichts sollen für die Zukunft der Rechtsfrieden gesichert und die streitigen verfassungsrechtlichen Fragen geklärt werden (VerfGH vom 30.9.1994 VerfGHE 47, 194/198 f.; VerfGHE 51, 34/40 f.; 59, 144/188). Im Hinblick auf die vorliegend zu entscheidende Thematik, die von erheblicher verfassungsrechtlicher Bedeutung ist, besteht die Möglichkeit, dass vergleichbare Umstände erneut zu einer Verfassungsstreitigkeit führen. Es ist daher ein objektives öffentliches Interesse an der Klärung der mit den Anträgen aufgeworfenen verfassungsrechtlichen Fragen gegeben. Es bleibt daher geboten, den Organstreit durch Sachentscheidung zu beenden (vgl. VerfG Mecklenburg-Vorpommern DÖV 2003, 765/ 766 f.; VerfGH Sachsen SächsVBI 1995, 227).

#### C.

Der Antrag ist hinsichtlich des Antragstellers zu 2. teilweise begründet. Der Antrag hinsichtlich des Antragstellers zu 1. ist zurückzuweisen.

#### I.

1. a) Art. 13 Abs. 2 Satz 1 BV gibt jedem Abgeordneten das subjektive Recht, sein Mandat innerhalb der Schranken der Verfassung ungehindert auszuüben; er verbürgt ihm einen Kernbestand an Rechten auf Teilhabe am Verfassungsleben. Dazu gehört unter anderem ein gewisser Mindestbestand an Rede- und Antragsbefugnissen (vgl. VerfGH 29, 62/89; 42, 108/114 f.; 46, 176/180; 47, 194/199; 51, 34/41).

b) Zu diesen Antragsbefugnissen zählt auch das Recht auf Herbeizitierung eines jeden Mitgliedes der Staatsregierung durch den Landtag, welches mithin explizit in Art. 24 Abs. 1 BV vorgesehen ist. Konkretisiert wird dieses Recht durch die Geschäftsordnung des Bayerischen Landtages, namentlich in § 48 BayLTGeschO. Dieser besagt, dass jedes Mitglied des Landtages während laufender Debatte das Erscheinen eines Mitgliedes der Staatsregierung verlangen kann. Indes wird auch die Stellvertretung durch ein anderes Mitglied der Staatsregierung ermöglicht, sofern wichtige Gründe hierfür vorliegen. Explizit erwähnt wird in § 48 Abs. 3 BayLTGeschO auch, dass eine Debatte dann zu verlängern ist, wenn das herbeizitierte Mitglied der Staatsregierung nicht innerhalb der regulären Debattendauer erscheint.

2. Das parlamentarische Regierungssystem wird auch durch die Kontrollfunktion des Parlaments geprägt. Die parlamentarische Kontrolle von Regierung und Verwaltung verwirklicht den Grundsatz der Gewaltenteilung, der für das Grundgesetz ein tragendes Funktions- und Organisationsprinzip darstellt. Der Gewaltenteilungsgrundsatz zielt dabei nicht auf eine absolute Trennung der Funktionen der Staatsgewalt, sondern auf die politische Machtverteilung, das Ineinandergreifen der drei Gewalten und die daraus resultierende gegenseitige Kontrolle und Begrenzung mit der Folge der Mäßigung der Staatsgewalt (vgl. BVerfGE 3, 225 <247>; 7, 183 <188>; 9, 268 <279>; 22, 106 <111>; 34, 52 <59>; 95, 1 <15>). Die 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 (vgl. VerfGH 51, 34/41; BVerfGE 70, 324/363; VerfGH NW NVwZ 1994, 678/679). Eine Wirkungsmöglichkeit der Opposition besteht mithin in ihrem Recht auf Herbeizitierung eines Mitgliedes der Staatsregierung aus Art. 24 Abs. 1 BV.

Die Kontrollfunktion ist zugleich Ausfluss der aus dem Demokratieprinzip folgenden Verantwortlichkeit der Regierung gegenüber dem Parlament. Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG gestaltet den Grundsatz der Volkssouveränität aus. Er legt fest, dass das Volk die Staatsgewalt, deren Träger es ist, außer durch Wahlen und Abstimmungen durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausübt. Das setzt voraus, dass das Volk einen effektiven Einfluss auf die Ausübung der Staatsgewalt durch diese Organe hat. Deren Akte müssen sich auf den Willen des Volkes zurückführen lassen und ihm gegenüber verantwortet werden (vgl. BVerfGE 83, 60 <72>; 93, 37 <66>; 130, 76 <123>). Entsprechendes ergibt sich analog aus Art. 2 BV.

3. a) aa) Die parlamentarischen Kontrollrechte gehören zu den grundlegendsten Rechten des Landtages und insbesondere der Oppositionsfraktionen. Dieses Kontrollrecht ist essenzielle Voraussetzung für ein funktionierendes System der Gewaltenteilung in einer Demokratie. Teil dieses Kontrollrechtes ist, neben dem parlamentarischen Fragerecht, auch das Recht, einzelne Mitglieder der Staatsregierungen in den Landtag zu zitieren und ihre Anwesenheit zu verlangen. Während die Bayerische Verfassung vorsieht, der Landtag könne diese Herbeizitierung verlangen, so regelte der Landtag dies in seiner Geschäftsordnung abschließend, indem er das Beantragungsrecht für eine solche Herbeizitierung jedem einzelnen Abgeordneten zuspricht. Demnach erfolgt durch § 48 Abs. 1 BayLTGeschO ein Übertragen der Rechte des Landtages und seiner Ausschüsse als Kollegialorgan auf die einzelnen Mitglieder des Landtages.

bb) Dies ist, auch hinsichtlich der Geschäftsordnungsautonomie des Landtages, insbesondere auch deshalb nicht zu beanstanden, da die Möglichkeit eines Herbeizitierens eines Mitgliedes der Staatsregierung nur nach vorherigem Beschluss des Landtages einen signifikanten Nachteil für die Opposition und somit die in der Minderheit vertretenen Landtagsabgeordneten darstellen und ihre Kontrollfunktion dahingehend schwerwiegend beschneiden würde. Insoweit stellt dieses Übertragen des Herbeizitierensrechts auf die einzelnen Mitglieder des Landtages nach § 48 Abs. 1 BayLTGeschO eine spezielle Ausgestaltung des Art. 24 Abs. 1 BV zur Stärkung der oppositionellen Wirkungsmöglichkeiten im Parlament und somit eine Umsetzung der in Art. 16a Abs. 1, 2 S. 1 BV festgelegten Grundsätze dar.

cc) (1) Das Oberste Gericht geht dabei in seiner bisherigen Rechtsprechung davon aus, dass Art. 13 Abs. 2 S. 1 BV das subjektive Recht eines jeden Abgeordneten gewährleistet, sich mit Fragen an die Exekutive zu wenden. Dieses Recht dient dazu, den Mitgliedern des Parlamentes 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. Des Weiteren gründet das parlamentarische Informationsrecht zusätzlich als Minderheitenrecht auf Art. 16a Abs. 1 und 2 Satz 1 BV. (OGE 1, 20 <28>).

(2) Nach diesem Maßstab lässt sich aus Art. 24 Abs. 1 i.V.m. Art. 13 Abs. 2 S. 1 und Art. 16a Abs. 1, 2 S. 1 BV auch das subjektive Recht eines jeden Abgeordneten herleiten, Mitglieder der Staatsregierung herbeizuzitieren. Auch dieses Recht dient maßgeblich dazu, Mitgliedern des Parlaments die Erlangung von Informationen zu ermöglichen, die sie zur Mitwirkung an der Gesetzgebung benötigen. Schließlich kann es hinsichtlich des Minderheitenschutzes, entgegen des Ergebnisses einer wörtlichen Auslegung des Art. 24 Abs. 1 BV, auch nicht Ziel des Verfassungsgebers gewesen sein, dieses Herbeizitierungsrecht lediglich dem Landtag als Gesamtorgan zuzusprechen. Insoweit ist auch nicht zu beanstanden, dass die Antragsteller vordergründig die Verletzung ihrer eigenen Rechte und nur hilfsweise jener des Landtages rügen. Jedoch geht es bei der Herbeizitierung vordergründig nicht um das Stellen von Sachfragen an die Regierung, welche diese dann zu beantworten hat sondern tatsächlich lediglich um das Verlangen der Anwesenheit eines Mitglieds der Staatsregierung und ggf. das Abgeben einer Stellungnahme zum Debattengegenstand. Eine solche Abgrenzung zwischen dem Fragerecht und dem Recht auf Herbeizitierung eines Mitglieds der Staatsregierung ist jedenfalls, wie auch in der Geschäftsordnung für den Bayerischen Landtag vorgesehen, zu wahren.

b) Die Vorschrift, einzelne Mitglieder der Landtages könnten das Erscheinen von Mitgliedern der Staatsregierung verlangen, resultiert dabei nicht darin, dass Landtagsfraktionen nicht auch zur Stellung eines solchen Antrages befugt sind. Einer Landtagsfraktion steht dieses Antragsrecht ebenso zu, da es sich bei ihr um einen Zusammenschluss mehrerer einzelner Abgeordneter handelt, die allesamt das Recht auf Herbeizitierung der Staatsregierung geltend machen können. Es ist somit von keiner besonderen Bedeutung für die Wirksamkeit des Antrages auf Herbeizitierung, ob dieser durch einen oder mehrere Abgeordnete, oder durch eine oder mehrere Fraktionen gestellt wird.

4. a) Ein alleiniges Erscheinen des herbeizitierten Mitgliedes der Staatsregierung ist dabei nicht hinreichend, um dem ursprünglichen Zweck des Art. 24 Abs. 1 BV, insbesondere in Verbindung mit Art. 13 Abs. 2 S. 1 und Art. 16a Abs. 1, 2 S. 1 BV gerecht zu werden. Eine Herbeizitierung eines Mitgliedes der Staatsregierung erfüllt keinen Selbstzweck, sondern kann auch mit dem Verlangen des Antragstellers einhergehen, dass das herbeizitierte Mitglied sich zu einer bestimmten Sache äußert. Insoweit dient es auch dazu, die Arbeit der Abgeordneten, speziell hinsichtlich der Gesetzgebung zu erleichtern. Dies erscheint insbesondere auch zur Gewährung der oppositionellen Wirkungsmöglichkeiten im Parlament geboten. Diese Äußerungspflicht ergibt sich jedoch nicht allein dadurch, dass ein Mitglied der Staatsregierung herbeizitiert wird. Es muss auch das Verlangen des Antragstellers erkennbar sein, dass sich das Mitglied der Staatsregierung auch tatsächlich zu einer bestimmten Sache äußern soll. Ist dieses Verlangen erkennbar, so ergeben sich für den Herbeizitierten weitreichendere Pflichten als nur das reine Erscheinen in der Debatte. Erachtet ein Mitglied des Landtages es als zweckdienlich, dass die Staatsregierung sich zu einer bestimmten Sache äußert, so ist diesem Verlangen in der Sache jedenfalls nachzukommen.

b) Aus der Verfassung selbst lässt sich das Recht eines jeden Abgeordneten herleiten, Fragen an die Staatsregierung zu richten. Entsprechend dieser verfassungsrechtlichen Begründung des Fragerechts und entsprechend dem Sinn und Zweck dieses Fragerechts ist die Exekutive grundsätzlich dazu verpflichtet, die Fragen eines Abgeordneten zu beantworten (vgl. BVerfGE 13, 123/125; 57, 1/5; 67, 100/129; 70, 324/355; BVerfG NJW 1996, 2085; VerfGH NW NVwZ 1994, 678; VerfG Bbg DÖV 2001, 164/165). In diesem Sinn hat die Geschäftsordnung für den Bayerischen Landtag das verfassungsrechtlich begründete Fragerecht der Abgeordneten im Einzelnen ausgestaltet (vgl. §§ 31 ff. BayLTGeschO). Diese Antwortpflicht der Staatsregierung besteht mithin jedoch nicht bei Sachfragen in einer Debatte über einen Antrag/Gesetzesentwurf oder im Zuge einer aktuellen Stunde und entgegen der Auffassung der Antragsteller auch nicht im Falle einer Herbeizitierung nach Art. 24 Abs. 1 BV, § 48 Abs. 1 BayLTGeschO. Die Herbeizitierung ist demnach auch im Ergebnis klar von einer parlamentarischen Anfrage im herkömmlichen Sinne abzugrenzen. Jedoch kann im Zuge der Herbeizitierung, sofern das Verlangen des Antragstellers

ersichtlich ist, jedenfalls eine allgemeine Stellungnahme des herbeizitierten Mitglieds der Staatsregierung zum Debattengegenstand verlangt werden. Das entsprechende Mitglied ist ebendann auch tatsächlich zur Abgabe einer solchen verpflichtet, entscheidet jedoch im Rahmen der Geschäftsordnung in eigenem Ermessen über Umfang und Inhalt dieser allgemeinen Stellungnahme. Damit das Parlament seine elementarste Aufgabe, die Gesetzgebung, hinreichend wahrnehmen kann, erscheint es dabei zumindest notwendig und zweckdienlich, dass die Staatsregierung ihre grundlegenden Ansichten und Bedenken zu einem bestimmten Antrag oder Gesetzentwurf darlegt, sofern der Landtag oder einzelne Mitglieder des Landtages dies begehren.

c) Das herbeizitierte Mitglied der Staatsregierung ist jedoch indes nicht nur verpflichtet, einer Herbeizitierung durch den Landtag, seiner Fraktionen oder seiner Mitglieder überhaupt, sondern auch fristgerecht nachzukommen. Eine bestimmte Frist, welche hierbei einzuhalten ist, kennt die Geschäftsordnung des Bayerischen Landtages dabei nicht. Welche Frist hierfür heranzuziehen ist, kann jedoch dahingehend offenbleiben, als dass der Herbeizitierung jedenfalls während laufender Debatte nachgekommen werden muss. In § 48 Abs. 3 BayLTGeschO wird dazu normiert, dass eine Debatte jedenfalls zu verlängern ist, wenn ein i.S.d. § 48 Abs. 1 BayLTGeschO herbeizitiertes Mitglied nicht während regulärer Debattendauer erschienen ist. Dies impliziert schon, dass ein Erscheinen des herbeizitierten Mitgliedes während laufender Debatte erfolgen soll. Weiter ist es auch im Hinblick auf das Gebot gegenseitiger Rücksichtnahme im Verhältnis zwischen Verfassungsorganen (vgl. BVerfGE 119, 96 <125>) und der oppositionellen Mitwirkungsrechte aus Art. 16a Abs. 1, 2 S. 1 BV geboten, diese Frist zu wahren, um ggf. noch während der Debatte eine Stellungnahme abgeben zu können, sodass auch ein Reagieren des Landtages auf diese Stellungnahme erfolgen kann. Erscheint ein herbeizitiertes Mitglied der Staatsregierung erst nach Ablauf der maximalen Debattendauer, so verletzt es jedenfalls die Rechte desjenigen aus Art. 24 i. V. m. Art. 13 Abs. 2 S. 1 BV, der den Antrag auf Herbeizitierung nach § 48 Abs. 1 BayLTGeschO gestellt hat.

5. Gemäß dem Wortlaut des Art. 24 Abs. 1 BV stehen dem Landtag und seinen Ausschüssen das Recht zu, eine Herbeizitierung eines Mitgliedes der Staatsregierung zu verlangen. Sowohl der Landtag als auch seine Ausschüsse sind hierbei als Kollegialorgan anzusehen. Durch die abschließende Regelung in § 48 Abs. 1 BayLTGeschO und aufgrund der entsprechenden Ausführungen des Senats (3.) ergibt sich jedoch aus Art. 24 i.V.m. Art. 13 Abs. 2 S. 1, 16a Abs. 1, 2 S. 1 BV auch ein subjektives Recht eines jeden Abgeordneten als Teil des Landtages oder ggf. seiner Ausschüsse hierzu. Demnach macht ein Abgeordneter durch die Herbeizitierung eines Mitgliedes der Staatsregierung Gebrauch von einem subjektivem, ihm persönlich zustehendem Recht. Entsprechend ist das herbeizitierte Mitglied der Staatsregierung auch nur dem gegenüber zum Erscheinen verpflichtet, der den Antrag nach § 48 Abs. 1 BayLTGeschO gestellt hat. Einzelne Abgeordnete machen somit nicht automatisch durch einen Antrag auf Herbeizitierung Gebrauch von einem Recht des Landtages als solchen, sondern von einem Recht, welches ihnen aufgrund ihrer Stellung als Mitglied des Landtages zusteht. Denkbar ist jedenfalls auch ein Unterstützen eines solchen Antrages oder ein Antrag, der von mehreren Abgeordneten oder Fraktionen gestellt wird. In jenem Fall ist das herbeizitierte Mitglied gegenüber allen Antragstellern oder Unterstützern des Antrages verpflichtet, im Plenum zu erscheinen.

## II.

1. Der Antragsteller zu 2. hat einen Antrag auf Herbeizitierung des Ministerpräsidenten gem. § 48 Abs. 1 BayLTGeschO während laufender Debatte eingebracht. Der Antrag ist somit jedenfalls fristgerecht eingereicht worden. Die Stellung eines solchen Antrages auf Herbeizitierung resultiert dabei, wie z. T. bereits ausgeführt, auch tatsächlich in der Pflicht des entsprechenden Mitgliedes der Staatsregierung, dieser nachzukommen. Nur so wird die Regierung ihrer Verantwortlichkeit gegenüber dem Parlament gerecht. Die Staatsregierung muss - auch im Hinblick auf das Gebot

gegenseitiger Rücksichtnahme im Verhältnis zwischen Verfassungsorganen (vgl. BVerfGE 119, 96 <125>) - den Landtag in die Lage versetzen, seine Aufgabe der parlamentarischen Kontrolle des Regierungshandelns effektiv wahrzunehmen (vgl. Urteil des BVerfG vom 01. Juli 2009 - 2 BvE 5/06).

Auch wenn der Wortlaut der Geschäftsordnung, Landtagsmitglieder könnten eine Herbeizitierung lediglich "beantragen", keine Pflicht der Staatsregierung zum Nachkommen dieses Antrages suggeriert, so spricht die Bayerische Verfassung davon, dass der Landtag das Erscheinen der Mitglieder der Staatsregierung "verlangen" kann. Dieser Wortlaut impliziert offensichtlich, dass das herbeizitierte Mitglied auch dazu verpflichtet ist, der Herbeizitierung nachzukommen. Auch kann nur durch eine effektiv resultierende Pflicht zum Erscheinen des herbeizitierten Mitgliedes der Staatsregierung eine hinreichende Gewährleistung der oppositionellen Mitwirkungsmöglichkeiten nach Art. 16a Abs. 1, 2 S. 1 BV erreicht werden. Auch durch die bereits genannten Analogien zum parlamentarischen Frage- und Informationsrecht, welches regelmäßig in einer Antwortpflicht der Staatsregierung resultiert (vgl. hierzu etwa OGE 1, 20 <28>), muss sich entsprechend aus auch dem Herbeizitierungsrecht eine Pflicht der Staatsregierung ergeben, diesem Antrag nachzukommen.

2. Der Antragsgegner hat die Rechte der Antragsteller zu 1. und 2. dabei nach den genannten Maßstäben nicht allein dadurch verletzt, dass er zwar der Herbeizitierung nachgekommen ist, sich jedoch nicht zum Debattengegenstand geäußert hat. Zwar verlangt die Abgeordnete K. Hirsch (Konservative Partei) in der Debatte zum fraglichen Gesetzentwurf eine Äußerung der Staatsregierung zum Debattengegenstand, der Antragsteller zu 2., welcher den Antrag auf Herbeizitierung folgend effektiv stellt, lässt ein solches Verlangen jedoch nicht hinreichend erkennen. Er bekräftigt dies zudem, indem er sowohl vor Erscheinen des Ministerpräsidenten als auch nach dessen Erscheinen - obwohl dieser sich nicht zum Debattengegenstand geäußert hat - die Einleitung der Abstimmung durch den Landtagspräsidenten verlangt. Ein zu erkennendes Interesse an der Darlegung der Ansichten der Staatsregierung zum Debattengegenstand lässt der Antragsteller zu 2. vermissen. Der Antragsgegner ist somit mit seinem Erscheinen bei der Debatte seiner Pflicht bezüglich der Herbeizitierung der Sache nach hinreichend nachgekommen.

3. a) Nach den o. g. Maßgaben hat der Antragsgegner die Rechte des Antragstellers zu 2. durch sein nicht fristgerechtes Erscheinen zur fraglichen Debatte verletzt. Nachdem der Antragsgegner der Herbeizitierung durch den Antragsteller zu 2. erst am 29. Dezember 2020 nachgekommen ist, die Debatte jedoch spätestens am 22. Dezember hätte enden müssen (vgl. § 23 Abs. 4 S. 3 BayLTGeschO), ist der Antragsgegner der Herbeizitierung offensichtlich nicht fristgerecht nachgekommen. Er verletzt den Antragsteller zu 2. somit in seinen Rechten aus Art. 24 i.V.m. Art. 16a Abs. 1, 2 S. 1 BV, § 48 Abs. 1 BayLTGeschO.

b) Nach ebendiesen Maßgaben verletzt der Antragsgegner die Rechte der Antragstellerin zu jedoch 1. nicht. Der Antrag zur Herbeizitierung des Antragsgegners erfolgte ausschließlich im Namen des Antragstellers zu 2. und daher in der Wahrnehmung seiner subjektiven Rechte aus Art. 13, 24 BV i.V.m. § 48 Abs. 1 BayLTGeschO. Die Antragstellerin zu 1. hat den Antrag weder mit selbst gestellt noch öffentlich unterstützt, sodass sie auch keinen Anspruch auf ein Erscheinen des Antragsgegners geltend machen kann. Auch und insbesondere kann die Antragstellerin zu 1. diesen Anspruch nicht alleine dadurch geltend machen, weil der Abgeordnete, der den Antrag gestellt hat, Mitglied der Fraktion ist, da es eben maßgeblich ist, dass die Abgeordneten vordergründig individuelle ins Parlament gewählte Vertreter des Volkes sind und nicht Mitglieder bestimmter Parteien oder Fraktionen.