

kommunalen Organen untersagt, bei [...] Abstimmungen in amtlicher Funktion bestimmte [...] Sachanliegen zu unterstützen“.²¹³ Dieses **Neutralitätsgebot** schließt nicht aus, dass „mit der organisatorischen Durchführung einer Abstimmung betraut[e] Stellen [...] in allgemeiner Form dafür werben, dass möglichst viele Bürger von ihrem plebiszitären Mitwirkungsrecht Gebrauch machen. Sie dürfen aber inhaltlich in keiner Weise auf das individuelle Abstimmungsverhalten einwirken.“²¹⁴ Fraglich ist, ob – wie für die Volksgesetzgebung (siehe Art. 74 Rn. 30)²¹⁵ – auch für Bürgerbegehren und -entscheide **Rundfunkwerbung** von Verfassungen wegen zuzulassen ist, was Art. 8 Abs. 1 Satz 1 MG i. V. m. § 7 Abs. 9 RStV verbietet.²¹⁶

2. Abschnitt Der Landtag

Art. 13 [Zahl und Stellung der Abgeordneten]

(1) Der Landtag besteht aus 180 Abgeordneten des bayerischen Volkes.

(2) ¹Die Abgeordneten sind Vertreter des Volkes, nicht nur einer Partei. ²Sie sind nur ihrem Gewissen verantwortlich und an Aufträge nicht gebunden.

Literatur

Austermann, Verfassungsrechtliche Abgeordnetenpflichten nach dem Grundgesetz, DÖV 2011, 352; *Glauben*, Abgeordnetenstatus versus Disziplinargewalt der Parlamentspräsidenten, DÖV 2018, 855; *Glauben*, Umfang und Grenzen des parlamentarischen Fragerechts der Abgeordneten im Bund und in den Ländern, DVBl. 2018, 751; *Holzner*, Parlamentarische Informationsansprüche im Spannungsfeld zwischen demokratischer Kontrolle und Staatswohlintressen, DÖV 2016, 668; *Klein*, Status des Abgeordneten, in: Isensee/Kirchhof, HStR, Bd. III, § 51; *Küspert*, Die parlamentarische Kontrolle des Regierungshandelns in der Rechtsprechung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs,

Art. 18 a GO Rn. 29 (Stand: 85. EL März 2006); *Glaser/Hermann/Marcic-Schaller/Scharpf*, in: Widtmann/Grasser/Glaser, GO, Art. 18 a Rn. 53 (Stand: Jan. 2007); 25. EL April 2012); *Th. Huber*, in: Hölzl/Hien/Huber, Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern. Kommentar, Art. 18 a GO Erl. 12 (Stand: 57. EL Dezember 2016); *Oebbecke*, BayVBl. 1998, 641 (643 ff.); *Prandl/Zimmermann/Büchner*, Kommunalrecht in Bayern, Kommentar, Art. 18 a GO Erl. 37 (Stand: 130. Aktualisierung Mai 2016); *Schweiger*, in: Nawiasky/Schweiger/Knöpfle, BV, Art. 12 Rn. 13; *Thum*, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Bayern, 13.15; *Wachsmuth*, in: Schulz/Wachsmuth/Zwick u. a., Kommunalverfassungsrecht Bayern, Kommentar, Art. 18 a GO Erl. 4.1 (Stand: 18. EL Juli 2017); *Wolff*, in: Lindner/Möstl/Wolff, BV, Art. 12 Rn. 4443.

213 VerfGHE 66, 61 (68); ferner *BayVGH*, BayVBl. 1997, 435; *Oebbecke*, BayVBl. 1998, 641 (643), unter Verweis auf Abgrenzungsschwierigkeiten. Siehe auch VerfGHE 52, 104 (142).

214 VerfGHE 66, 61 (68).

215 Siehe VerfGHE 60, 131 (145 ff.); Satzung der Bayerischen Landeszentrale für neue Medien über die Werbung aus Anlass von Volksbegehren und Volksentscheiden (VVS) vom 08.05.2008, StAnz Nr. 20 vom 16.05.2008, zuletzt geändert durch Satzung vom 07.02.2013 (AMBl. Nr. 1 vom 08.02.2013); *Schroeder*, BayVBl. 2008, 549.

216 Vorsichtig befürwortend *Schroeder*, BayVBl. 2008, 549 (555 f.); De lege lata verneinend *Thum*, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Bayern, 13.15 Rn. 10 d ff.), mit umfassender Diskussion *ibid.*, Rn. 10 d.

2018; *Lennartz/Kiefer*, Parlamentarische Anfragen im Spannungsfeld von Regierungskontrolle und Geheimhaltungsinteressen, DÖV 2006, 185; *Morlok/Sokolov*, Beobachtung von Abgeordneten durch den Verfassungsschutz, DÖV 2014, 405; *T. Schmidt*, Der Fraktionsausschluss als Eingriff in das freie Mandat des Abgeordneten, DÖV 2003, 846; *Schnabel*, Rechtmäßigkeit der Nichtbeantwortung einer kleinen Anfrage, NVwZ 2011, 604; *K. A. Schwarz*, Grund und Grenzen der parlamentarischen Kontrolle der Regierung, BayVBl. 2012, 161; *Voßkuhle*, Verfassung und Parlamentarismus, BayVBl. 2016, 289.

Übersicht	Rn.	Rn.
I. Allgemeines	1	2. Freies Mandat und Zugehörigkeit zu Fraktionen
II. Zahl der Abgeordneten (Abs. 1)	3	7
III. Rechtsstellung der Abgeordneten (Abs. 2)	5	3. Parlamentarische Teilhaberechte und Pflichten
1. Öffentliches Amt	5	11
		4. Insbesondere: das parlamentarische Fragerecht
		16

I. Allgemeines

Die Regelungen über den Landtag im zweiten Abschnitt der BV (Art. 13 ff.) gehen den Abschnitten, die sich mit den übrigen Staatsorganen des Freistaats Bayern befassen, voran. Diese systematische Stellung unterstreicht die **zentrale Bedeutung im Staatsaufbau**, die dem Landtag als unmittelbar demokratisch legitimierter Volksvertretung zukommt.¹ Gleichwohl ist der Landtag **eines von mehreren obersten Staatsorganen**, deren jeweilige Rechte und Befugnisse im Verhältnis zueinander sich aus der Verfassungsordnung und insbesondere aus dem Grundsatz der Gewaltenteilung (siehe Art. 5 Rn. 1 ff.) ergeben; er ist den übrigen Staatsorganen nicht übergeordnet und auch nicht etwa selbst Träger der Souveränität.² Die Aufgabe des Landtags als Träger der gesetzgebenden Gewalt – neben dem Volk selbst, das diese Gewalt im Rahmen der Volksgesetzgebung nach Art. 74 ausüben kann – ist bereits in Art. 4 und 5 Abs. 1 festgelegt und bedarf hier keiner erneuten Erwähnung. Regelungsinhalt des Art. 13 war ursprünglich nur die Rechtsstellung der Abgeordneten; erst mit der Verfassungsreform von 1998 ist in Abs. 1 auch die Größe des Landtags festgelegt worden (siehe dazu Rn. 3).

Das **Grundgesetz** enthält zur Rechtsstellung der Abgeordneten des Deutschen Bundestages in Art. 38 Abs. 1 Satz 2 eine dem Art. 13 Abs. 2 BV im Wortlaut ähnliche und inhaltlich entsprechende Bestimmung. Der Abgeordnetenstatus nach der BV entspricht damit auch dem bundesverfassungsrechtlichen Homogenitätsgebot des Art. 28 Abs. 1 Satz 1 und 2 GG, ohne dass es darauf ankommt, inwieweit hier – angesichts des engen Zusammenhangs mit den in Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG ausdrücklich angesprochenen Wahlrechtsgrundsätzen (siehe dazu Art. 14 Rn. 2) – für das Landesverfassungsrecht überhaupt ein

1 *Möstl*, in: Lindner/Möstl/Wolff, BV, Vorbem. vor Art. 13 Rn. 3.

2 *Schweiger*, in: Nawiasky/Schweiger/Knöpfle, BV, Art. 13 Rn. 2.

Spielraum für abweichende Regelungen bestünde.³ Eine dem Art. 13 Abs. 1 entsprechende Festlegung der Zahl der Abgeordneten des Bundestages enthält das Grundgesetz nicht, sondern überlässt dies der einfachgesetzlichen Regelung.⁴

II. Zahl der Abgeordneten (Abs. 1)

- 3 Die **Zahl der Abgeordneten** ist erst aufgrund des **Verfassungsreformgesetzes 1998**⁵ mit Wirkung ab der 15. Wahlperiode des Landtags (2003 bis 2008) unmittelbar in der BV geregelt. Zuvor bestand hierzu nur eine einfachgesetzliche Regelung: nach Art. 23 LWG in der bis 30.09.2001 gültigen Fassung bestand der Landtag von 1950 bis 2003 noch aus 204 Abgeordneten. Die in Art. 13 Abs. 1 festgelegte Zahl kann gemäß Art. 14 Abs. 1 Satz 6 durch Überhang- und Ausgleichsmandate überschritten werden (siehe näher Art. 14 Rn. 79f.).⁶ Verfassungsrechtliche Bedenken gegen Art. 13 Abs. 1 unter dem Gesichtspunkt der demokratischen Grundgedanken der Verfassung (Art. 75 Abs. 1 Satz 2) bestehen nicht. Ein Verstoß gegen diese Grundgedanken wäre nur denkbar, wenn die Zahl der Abgeordneten derart niedrig wäre, dass das Parlament seinen Aufgaben nicht mehr gerecht werden könnte. Davon kann bei einer Abgeordnetenzahl von 180 nicht ausgegangen werden.⁷
- 4 Art. 13 Abs. 1 hebt zugleich, wie bereits in seiner ursprünglichen Fassung, hervor, dass die Abgeordneten **das bayerische Volk insgesamt repräsentieren**, also nicht nur ihren jeweiligen Stimm- oder Wahlkreis oder eine bestimmte gesellschaftliche Gruppe. Das „bayerische Volk“ i. S. d. Regelung sind – da die in Art. 6 geregelte bayerische Staatsangehörigkeit keine eigenständige praktische Bedeutung erlangt hat – alle in Bayern lebenden deutschen Staatsangehörigen.⁸

III. Rechtsstellung der Abgeordneten (Abs. 2)

1. Öffentliches Amt

- 5 Der Zeitpunkt des **Erwerbs der Mitgliedschaft im Landtag** ist einfachgesetzlich in Art. 49 LWG im Einzelnen geregelt. Danach erwirbt ein gewählter Bewerber die Rechtsstellung eines Abgeordneten mit der Eröffnung der ersten Sitzung des neu gewählten Landtags oder – wenn es sich um einen „Nach-

3 Vgl. dazu *Möstl*, in: Lindner/Möstl/Wolff, BV, Art. 13 Rn. 3.

4 Vgl. § 1 Abs. 1 Satz 1 BWahlG.

5 § 1 Nr. 1 und § 2 Abs. 3 Nr. 2 des Verfassungsreformgesetzes – Reform von Landtag und Staatsregierung vom 20.02.1998, GVBl. S. 39; einfachrechtlich umgesetzt durch § 1 Nr. 2 Buchst. a) des Gesetzes zur Änderung des Landeswahlgesetzes vom 25.11.2001, GVBl. S. 216.

6 In der 18. Wahlperiode, die 2018 begonnen hat, gehören dem Landtag daher 205 Abgeordnete an.

7 VerfGHE 54, 109 (160 f.).

8 *Möstl*, in: Lindner/Möstl/Wolff, BV, Art. 13 Rn. 5.

rücker“ handelt – mit dem Eingang seiner Annahmeerklärung beim Landeswahlleiter. Der **Verlust** dieser Rechtsstellung tritt ein durch das Ende der fünfjährigen Wahlperiode des Landtags nach Art. 16 Abs. 1 oder während der Wahlperiode in den Fällen des Art. 19 und anderen verfassungs- oder bundesrechtlich vorgesehenen Fällen (siehe dazu Art. 19 Rn. 7 ff.). Die Abgeordneten sind keine Beamten im Sinn der Art. 94 ff.⁹, sondern **Träger eines öffentlichen Amtes sui generis**¹⁰, dessen Ausgestaltung zum Teil durch die Verfassung¹¹ und im Übrigen durch das Bayerische Abgeordnetengesetz (BayAbgG) erfolgt ist. Letzteres enthält insbesondere die näheren Regelungen zur Entschädigung und Versorgung der Abgeordneten (siehe dazu Art. 31 Rn. 4 ff.) und zur Inkompatibilität des Mandats mit einer Tätigkeit im öffentlichen Dienst (siehe unten Rn. 6). Die Abgeordneten sind Teil des Verfassungsorgans Landtag, aber zugleich **Träger eigener subjektiver Rechte**, die sie vor dem VerfGH im Organstreit nach Art. 64 geltend machen können (siehe auch Art. 64 Rn. 5). Alle Mitglieder des Landtags sind **einander formal gleichgestellt**,¹² da sie in ihrer Gesamtheit als Volksvertretung i. S. d. Art. 4 die stimmberechtigten Bürger repräsentieren und die durch Art. 14 Abs. 1 Satz 1 geforderte Gleichheit der Wahl sich in der Gleichheit der gewählten Abgeordneten widerspiegelt. Differenzierungen in ihrem rechtlichen Status sind deshalb grundsätzlich verfassungswidrig. Dies gilt insbesondere für ihre Mitwirkungsbefugnisse im Parlament¹³ sowie für ihre finanzielle Ausstattung, bei der allerdings Ausnahmen für die Mitglieder des Präsidiums und für die Inhaber weiterer besonders herausgehobener parlamentarischer Funktionen zulässig sind (siehe Art. 31 Rn. 6).¹⁴

Das Abgeordnetenmandat ist aufgrund des in Art. 5 verankerten Grundsatzes der Gewaltenteilung **mit bestimmten anderen Tätigkeiten im öffentlichen Dienst**, insbesondere in der Rechtsprechung und der Verwaltung, **unvereinbar (Inkompatibilität)**. Soweit dies nicht für einzelne Ämter unmittelbar verfassungsrechtlich geregelt ist,¹⁵ gestatten Art. 137 Abs. 1 GG und Art. 5 eine einfachgesetzliche Regelung der Unvereinbarkeit (siehe auch Art. 5 Rn. 18 ff.).¹⁶ Für den Bayerischen Landtag hat der Landesgesetzgeber in den Art. 29 ff. BayAbgG von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht. Danach scheiden Beamte, Richter und Angestellte des öffentlichen Dienstes mit Erwerb der Rechtsstellung als Mitglied des Landtags aus dem bisherigen Amt aus; die Rechte und Pflichten aus dem vorherigen Dienstverhältnis ruhen für die

9 VerfGHE 35, 148 (164), 37, 140 (146 f.).

10 *Mörtl*, in: Lindner/Mörtl/Wolff, BV Art. 13 Rn. 11.

11 Vgl. insbes. Art. 27 bis 31 und die dortige Kommentierung.

12 VerfGHE 35, 148 (163); *VerfGH*, E. v. 30.07.2018, Vf. 11-VIII-17, Rn. 58; ebenso BVerfGE 40, 296 (318); 102, 224 (237 ff.).

13 Vgl. zu Art. 38 Abs. 1 GG BVerfGE 80, 188 (218); vgl. auch *SächsVerfGH*, E. v. 21.03.2013, Vf. 95-I-12.

14 Vgl. zu Art. 38 Abs. 1 GG BVerfGE 102, 224 (237 ff.).

15 Zur Verfassungsgerichtsbarkeit vgl. Art. 68 Abs. 3 Satz 2 BV, Art. 94 Abs. 1 Satz 3 GG; zum Amt des Bundespräsidenten vgl. Art. 55 Abs. 1 GG. Zu den Rechtsfolgen siehe auch Art. 19 Rn. 8.

16 VerfGHE 23, 32 (38 f.); zu Art. 137 Abs. 1 GG vgl. BVerfGE 12, 73 (77 f.), 18, 172 (183), 57, 43 (67); 58, 177 (192).

Dauer des Landtagsmandats. Nach Beendigung des Mandats besteht ein Anspruch auf Wiederverwendung im vorherigen Dienstverhältnis. Abgeordnete **können aber zugleich Mitglieder der Staatsregierung sein**. Damit wird den Besonderheiten des parlamentarischen Regierungssystems Rechnung getragen, in dem die Staatsregierung einer engen Verbindung mit den sie tragenden Parteien und Fraktionen bedarf.¹⁷ Auch mit einem Mandat im Bundestag besteht de lege lata keine Inkompatibilität;¹⁸ wohl aber mit einem Mandat im Europäischen Parlament.¹⁹

2. Freies Mandat und Zugehörigkeit zu Fraktionen

- 7 Art. 13 Abs. 2 gewährleistet das **freie Mandat** und untersagt damit ein imperatives Mandat in jeder Form.²⁰ Die Abgeordneten können daher bei der Wahrnehmung ihrer parlamentarischen Rechte und in ihrem Abstimmungsverhalten **weder durch ihre Partei oder Fraktion noch durch Dritte rechtlich gebunden** werden;²¹ entsprechende Weisungen, Aufträge oder vertragliche Verpflichtungen sind unwirksam.²² Dies gilt nicht nur für Vereinbarungen über einen „Stimmenkauf“ gegen Geld oder die Gewährung sonstiger Vorteile, sondern auch für vereinbarte oder durch Satzungsrecht einer Partei auferlegte Sanktionen wie etwa Strafzahlungen, die an ein bestimmtes Abstimmungsverhalten geknüpft sind. Unwirksam sind insbesondere auch Abreden oder Satzungsbestimmungen, die Abgeordnete zur Durchsetzung einer von der Partei gewünschten „Rotation“ der Mandatsträger oder für den Fall eines Partei- oder Fraktionsaustritts oder -ausschlusses zum Mandatsverzicht zwingen sollen, wie etwa eine bedingte Annahme der Wahl, Blankoverzichtserklärungen oder bedingte Verzichtserklärungen (sog. Rücktrittsreverse).²³ Die Freiheit des Mandats **schützt auch vor staatlichen Maßnahmen**, die sich gegen eine bestimmte Art und Weise der Ausübung der parlamentarischen Rechte richten, ein bestimmtes Abstimmungsverhalten erreichen oder verhindern wollen oder die zu einem Mandatsverlust außerhalb der verfassungsrechtlich geregelten Tatbestände²⁴ führen. Sie entbindet jedoch nicht von den Amtspflichten, die mit der Rechtsstellung der Abgeordneten allgemein verbunden

17 VerfGHE 24, 137 (151 f.).

18 BVerfGE 42, 312 (327); *Piero*, in: Jarass/Piero, GG, Art. 38 Rn. 45; a. A. *Morlok*, in: Dreier, GG, Art. 38 Rn. 147.

19 Art. 6 Abs. 2 des Akts zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Abgeordneten des Europäischen Parlaments im Anhang zum Beschluss 76/787/EGKS, EWG, Euratom i. d. F. des Beschlusses des Rates vom 25.06.2002 und 23.09.2002 (2002/772/EG, Euratom, ABl. L 283, S. 1).

20 *VerfGH*, BayVBl. 2010, 298 (301).

21 *Möstl*, in: Lindner/Möstl/Wolff, BV, Art. 13 Rn. 8; *Schweiger*, in: Nawiasky/Schweiger/Knöpfle, BV, Art. 13 Rn. 7.

22 Zu Rechtsgeschäften vgl. § 134 BGB.

23 VerfGHE 11, 164 (172); *Schweiger*, in: Nawiasky/Schweiger/Knöpfle, BV, Art. 13 Rn. 8.

24 Vgl. zu Art. 38 Abs. 1 GG BVerfGE 62, 1 (32); 114, 121 (148 f.). Auch ein Gesetz, das an einen Partei- oder Fraktionswechsel den Mandatsverlust knüpft, wäre mit Art. 13 Abs. 2 unvereinbar; vgl. *Schweiger*, in: Nawiasky/Schweiger/Knöpfle, BV, Art. 13 Rn. 7, ebenso zu Art. 38 Abs. 1 GG *Trute*, in: v. Münch/Kunig, GG, Art. 38 Rn. 85; *Klein*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 38 Rn. 208. Siehe dazu auch Art. 19 Rn. 1.

sind (siehe unten Rn. 15), und selbstverständlich auch nicht von der Beachtung der allgemeinen Gesetze.

Trotz der Bezugnahme auf das „Gewissen“ in Art. 13 Abs. 2 gilt die Gewährleistung der Freiheit der Abgeordneten in ihrem Abstimmungsverhalten umfassend und **nicht nur bei** (in der parlamentarischen Praxis so bezeichneten) **„Gewissensentscheidungen“** im Sinn von Fragen, die unter ethischen oder sogar religiösen Gesichtspunkten kontrovers sind. Der Schutz des freien Mandats setzt daher keine ausdrückliche Berufung auf das Gewissen und keine entsprechende Begründung voraus.²⁵ Geschützt ist im Übrigen nicht nur die Entscheidungsfreiheit im engeren Sinn, sondern auch die **freie Willensbildung** der Abgeordneten und als Grundbedingung dafür eine von staatlicher Beeinflussung freie Kommunikationsbeziehung zwischen ihnen und den Wählern. In diesem Zusammenhang gewährleistet Art. 13 Abs. 2 auch die **Freiheit der Abgeordneten von Beobachtung, Beaufsichtigung und Kontrolle** durch die Exekutive.²⁶ Eine Beobachtung von Abgeordneten durch Verfassungsschutzbehörden unterliegt daher strengen Verhältnismäßigkeitsanforderungen und setzt eine Abwägung der Rechte des Abgeordneten mit dem Interesse am Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung voraus. Sie ist in der Regel nur zulässig, wenn Anhaltspunkte dafür bestehen, dass der Abgeordnete sein Mandat zum Kampf gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung missbraucht oder diese aktiv und aggressiv bekämpft.²⁷ Von Art. 13 Abs. 2 geschützt ist darüber hinaus der gesamte parlamentarische Wirkungsbereich der Abgeordneten, soweit er für die freie und unbeeinflusste Wahrnehmung des Mandats erforderlich ist.²⁸ Dazu gehört zum Beispiel auch die Auswahl der Mitarbeiter der Abgeordneten.²⁹ **Beschränkungen** der freien Mandatsausübung sind auch insoweit nur zum Schutz anderer Rechtsgüter von Verfassungsrang, zu denen insbesondere auch die Funktionsfähigkeit, die Repräsentationsfähigkeit und die Vertrauenswürdigkeit des Parlaments zählen, zulässig.³⁰ Mit Rücksicht auf die Belange des Parlaments als Ganzem sind die Rechte der einzelnen Abgeordneten einander zuzuordnen und aufeinander abzustimmen; sie dürfen deshalb durch Gesetz oder durch die Geschäftsordnung des Landtags ausgestaltet und insofern auch eingeschränkt, aber grundsätzlich nicht entzogen werden.³¹

25 *Möstl*, in: Lindner/Möstl/Wolff, BV, Art. 13 Rn. 9; zu Art. 38 Abs. 1 GG vgl. *Klein*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 38 Rn. 195; *Pieroth*, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 38 Rn. 46.

26 *VerfGH*, E. v. 26.02.2019, Vf. 51-IVa-17, Rn. 56; vgl. zu Art. 38 Abs. 1 GG BVerfGE 134, 141 Rn. 92 ff.

27 BVerfGE 134, 141, Rn. 118 ff.; zur Eingriffsintensität einer Beobachtung vgl. auch VerfGHE 67, 13 Rn. 106 ff.; *Morlok*, DÖV 2014, 405 (408 ff.). Zur Rechtslage bei Beobachtung von Landtagsabgeordneten durch Bundesbehörden vgl. *Möstl*, in: Lindner/Möstl/Wolff, BV, Art. 13 Rn. 6.

28 Vgl. zu Art. 38 Abs. 1 GG *Klein*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 38 Rn. 196.

29 Vgl. *SächsVerfGH*, E. v. 21.11.2008, Vf. 95-1-08.

30 Vgl. BVerfGE 99, 19 (32) zur Überprüfung von Abgeordneten auf eine Tätigkeit für den Staatssicherheitsdienst der DDR; *SächsVerfGH*, E. v. 21.11.2008, Vf. 95-1-08 zum Ausschluss von Aufwendersersatz für strafrechtlich vorbelastete Mitarbeiter. Näher zum Bundesrecht *Butzer*, in: BeckOK GG, Art. 38 Rn. 121 ff.

31 Vgl. zu Art. 38 Abs. 1 GG BVerfGE 80, 188 (219).

- 9 In der Verfassungspraxis steht das freie Mandat der einzelnen Abgeordneten vor allem in einem **Spannungsverhältnis zu den Aufgaben der Fraktionen** bei der Strukturierung der parlamentarischen Arbeit und bei der parlamentarischen Willensbildung.³² Die Fraktionen sind freiwillige Zusammenschlüsse von Mitgliedern des Landtags und leiten ihre Rechtsstellung ebenfalls unmittelbar aus Art. 13 Abs. 2 Satz 1 ab (siehe zu ihrer Bildung und Rechtsstellung Art. 20 Rn. 11 f.).³³ In der ständigen verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung sind sie als „politisches Gliederungsprinzip für die Arbeit des Parlaments“ anerkannt.³⁴ Daher stellt es eine zulässige Beschränkung des Entscheidungs- und Handlungsspielraums der einzelnen Abgeordneten im Rahmen ihrer Mandatsausübung dar, dass die Geschäftsordnung des Landtags den Fraktionen bestimmte Vorrechte einräumt wie etwa die Benennung und Abberufung ihrer Mitglieder in den Ausschüssen³⁵ oder die Verteilung der ihnen zustehenden Redezeiten auf die einzelnen Redner.³⁶ Um ihre Aufgaben erfüllen zu können, sind die Fraktionen darauf angewiesen, dass ihre Mitglieder die Verfahrensregeln der fraktionsinternen Willensbildung beachten und in den parlamentarischen Gremien grundsätzlich einheitlich und geschlossen abstimmen. Daher sind nach h.M. auch **Sanktionen zur Aufrechterhaltung der Fraktionsdisziplin** zulässig.³⁷ Sie dürfen allerdings nicht weiter gehen, als dass dem Fraktionsmitglied die Vorteile, die ihm gerade aus seiner Fraktionszugehörigkeit erwachsen, wieder genommen werden. Darunter fällt ggf. auch der Rückruf eines Fraktionsmitglieds aus einem Ausschuss, für den es von der Fraktion benannt worden war,³⁸ oder – als ultima ratio – der Ausschluss eines Mitglieds aus der Fraktion. Voraussetzung für einen Fraktionsausschluss ist in materieller Hinsicht das Vorliegen eines wichtigen Grundes,³⁹ wobei der Fraktion insoweit ein Beurteilungsspielraum zugestanden werden muss.⁴⁰ In formeller Hinsicht ist die Einhaltung eines satzungsmäßig geregelten Verfahrens zu verlangen, das unter anderem sicherstellt, dass das betroffene Fraktionsmitglied vor der Entscheidung angehört wird.⁴¹ Mit dem freien Mandat der Abgeordneten nach Art. 13 Abs. 2 unvereinbar und daher **unzu-**

32 *VerfGH*, BayVBl. 2010, 298 (301).

33 *VerfGHE* 41, 124 (132).

34 *VerfGHE* 51, 34 (41); *VerfGH*, BayVBl. 2010, 298 (301); ähnlich *BVerfGE* 80, 188 (231).

35 Vgl. § 26 Abs. 1 *GeschOLT*.

36 Vgl. § 107 Abs. 1 i. V. m. Nr. I.2.6.2 der Anlage 1 zur *GeschOLT*; vgl. dazu *VerfGHE* 51, 34 (41 f.); zum Ganzen auch *Möstl*, in: Lindner/Möstl/Wolff, BV, Art. 13 Rn. 13.

37 *Möstl*, in: Lindner/Möstl/Wolff, BV, Art. 13 Rn. 7; zu Art. 38 Abs. 1 GG vgl. *Pieroth*, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 38 Rn. 49; *Trute*, in: v. Münch/Kunig, GG, Art. 38 Rn. 89; *Morlok*, in: Dreier, GG, Art. 38 Rn. 196.

38 *BVerfGE* 80, 188 (233 ff.); zum Streitstand *Trute*, in: v. Münch/Kunig, GG, Art. 38 Rn. 91 m. w. N.

39 Vgl. *BerlVerfGH*, NVwZ-RR 2006, 441 (443 f.), wonach ein wichtiger Grund vorliegt, wenn das erforderliche Mindestmaß an prinzipieller politischer Übereinstimmung fehlt oder wenn das Mitglied die Arbeit der Fraktion unzumutbar erschwert, das Vertrauensverhältnis nachhaltig stört oder durch sein Verhalten das Ansehen der Fraktion nachhaltig schädigt. Vgl. dazu auch *M-VVerfG*, LKV 2003, 516 (519); *T. Schmidt*, DÖV 2003, 846 (849 f.); *Klein*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 38 Rn. 252.

40 Vgl. *BerlVerfGH*, DÖV 2018, 1287 (1289) m. zust. Anm. *Lenz*; *VerfGH RP*, DVBl. 2019, 58 Rn. 16; für den Rückruf aus einem Ausschuss sieht *VerfGH BW*, NVwZ-RR 2018, 129 Rn. 52, „zumindest“ das Willkürverbot als Grenze.

41 Vgl. *BerlVerfGH*, NVwZ-RR 2006, 441 (443 f.); *VerfGH BW*, NVwZ-RR 2018, 129 Rn. 51; *T. Schmidt*, DÖV 2003, 846 (848 f.).

lässig sind unmittelbar verbindliche Weisungen an das Fraktionsmitglied (sog. Fraktionszwang)⁴² sowie Sanktionen, die über den Entzug der Vorteile der Fraktionsmitgliedschaft hinausgehen, wie etwa die Vereinbarung oder satzungsmäßige Festlegung von Strafzahlungen oder eines Verlustes des Mandats (siehe Rn. 7). Diese Grundsätze gelten entsprechend auch für Vorgaben oder Sanktionen von Parteien oder Parteigliederungen gegenüber den der Partei angehörenden Abgeordneten. Ein Parteiausschluss oder -austritt stellt allerdings für sich genommen noch keinen ausreichenden Grund für den Ausschluss aus der Fraktion dar.⁴³

Ungeachtet der dominierenden Rolle der Fraktionen in der parlamentarischen Willensbildung muss das aus der Rechtsstellung der Abgeordneten nach Art. 13 Abs. 2 und insbesondere aus ihrer formalen Gleichheit herzuleitende **Prinzip der Beteiligung aller Abgeordneten an den Aufgaben des Parlaments** gewahrt bleiben. Da ein wesentlicher Teil der parlamentarischen Arbeit in den vorberatenden und zum Teil auch mit Entscheidungsbefugnissen versehenen Ausschüssen geleistet wird, haben auch **fraktionslose Abgeordnete** einen Anspruch darauf, in zumindest einem der ständigen Ausschüsse des Landtags mit Rede- und Antragsrecht mitwirken zu können.⁴⁴ Ein Stimmrecht im Ausschuss kommt ihnen jedoch nicht zu, da sie – anders als die Mitglieder einer Fraktion – nur für sich sprechen können und ihr Stimmrecht daher überproportional wirken würde.⁴⁵ Welchem Ausschuss der fraktionslose Abgeordnete angehört, entscheidet das Plenum des Landtags,⁴⁶ wobei dem Betroffenen Gehör zu gewähren und seine Interessen und Qualifikationen nach Möglichkeit zu berücksichtigen sind.⁴⁷ Ein Anspruch auf Mitwirkung in parlamentarischen Sondergremien wie einem Untersuchungsausschuss nach Art. 25⁴⁸ oder einer Enquete-Kommission nach Art. 25 a⁴⁹ besteht nicht. Fraktionslose Abgeordnete haben keinen Anspruch darauf, bei der Verteilung von Redezeiten oder hinsichtlich der Finanzausstattung wie eine Fraktion behandelt zu werden.⁵⁰

42 *Möstl*, in: Lindner/Möstl/Wolff, BV, Art. 13 Rn. 7, zu Art. 38 Abs. 1 GG vgl. *Trute*, in: v. Münch/Kunig, GG, Art. 38 Rn. 102.

43 *T. Schmidt*, DÖV 2003, 846 (850). Zur auch insoweit problematischen Bestimmung des § 5 Abs. 1 GeschOLT, der dem Wortlaut nach die Fraktionszugehörigkeit an die Parteimitgliedschaft knüpft, siehe Art. 20 Rn. 12.

44 Vgl. zu Art. 38 Abs. 1 GG BVerfGE 44, 308 (316); 80, 188 (224).

45 Vgl. BVerfGE 80, 188 (224 f.); krit. *Trute*, in: v. Münch/Kunig, GG, Art. 38 Rn. 94.

46 Dies dürfte sich – in Ermangelung einer ausdrücklichen Regelung – aus § 25 Abs. 1, Abs. 2 Satz 2 GeschOLT ergeben.

47 Vgl. BVerfGE 80, 188 (226). Äußert der fraktionslose Abgeordnete keinen Wunsch, unterbleibt eine Zuweisung an einen ständigen Ausschuss; so praktiziert im Fall einer fraktionslosen Abgeordneten des Landtags in der 16. Wahlperiode.

48 Den entsprechenden Wunsch einer fraktionslosen Abgeordneten hat der Landtag abgelehnt; vgl. LT-Drs. 16/3966 und 16/3967.

49 Vgl. BVerfGE 80, 188 (230).

50 BVerfGE 80, 188 (228 f. und 231 f.). Letzteres betrifft in Bayern die Leistungen nach dem Bayer. Fraktionsgesetz. Zum Oppositionszuschlag (für Bayern vgl. Art. 3 Abs. 1 Satz 2 BayFraktG) ebenso *StGH Brem.*, NVwZ 2005, 929 (933).

3. Parlamentarische Teilhaberechte und Pflichten

- 11 Art. 13 Abs. 2 Satz 1 gibt jedem Mitglied des Landtags das subjektive Recht, sein Mandat innerhalb der Schranken der Verfassung ungehindert auszuüben, und verbürgt ihm einen **Kernbestand an Rechten auf Teilhabe** am Verfassungsleben. Dazu gehört insbesondere ein Mindestbestand an Rede- und Antragsbefugnissen (siehe Rn. 12 ff.)⁵¹ sowie als notwendige Ergänzung, um diese Rechte sachgerecht wahrnehmen zu können, ein Fragerecht gegenüber der Exekutive (siehe Rn. 16 ff.). Diese Rechte werden unmittelbar durch die Verfassung gewährleistet und können durch die Geschäftsordnung des Landtags lediglich ausgestaltet werden. Ihre Ausübung unterliegt aber dem Vorbehalt des Missbrauchsverbots.⁵²
- 12 Das **Rederecht** als in der repräsentativen Demokratie unverzichtbare Befugnis der Abgeordneten zur Wahrnehmung ihrer parlamentarischen Aufgaben darf ihnen im Kern nicht entzogen werden. Es steht ihnen nicht nur im Plenum, sondern auch in den Ausschüssen zu. Durch die Geschäftsordnung kann die Art und Weise seiner Ausübung geregelt werden, um die Arbeitsfähigkeit des Parlaments zu erhalten und eine sachgerechte Erfüllung seiner Aufgaben zu ermöglichen.⁵³ Hierzu können etwa Beschränkungen der Redezeit, der Anzahl der Redner je Fraktion oder die Möglichkeit des Plenums bzw. des Ausschusses, den Schluss der Debatte zu beschließen, vorgesehen werden.⁵⁴ Eine je nach Umfang und Schwierigkeit des Beratungsgegenstands ausreichende Erörterung unter Rede und Gegenrede muss jedoch im Einzelfall möglich bleiben.⁵⁵ Ferner kann das Rederecht durch den Landtagspräsidenten im Rahmen seiner Sitzungs- und Ordnungsgewalt (siehe Art. 21 Rn. 7) eingeschränkt werden, soweit dies zum Schutz der parlamentarischen Ordnung, des Ansehens des Landtags oder der Rechte Dritter geboten ist.⁵⁶ Ordnungsmaßnahmen dürfen jedoch nicht zur Ausschließung bestimmter inhaltlicher Positionen aus der parlamentarischen Debatte führen.⁵⁷
- 13 Notwendiger Bestandteil des Rederechts ist das **Antragsrecht**, das es den Abgeordneten ermöglicht, ihre Anliegen in den parlamentarischen Entscheidungsprozess einzubringen. Es umfasst auch Anträge, die keinen Gesetzentwurf zum Gegenstand haben, und begründet einen Anspruch des antragstellenden Abgeordneten darauf, dass sich der Landtag mit seinem Antrag befasst, darüber berät und Beschluss fasst.⁵⁸ Das Antragsrecht steht grundsätz-

51 St. RSpr.; vgl. VerfGHE 29, 62 (89); 47, 194 (199); 54, 62 (73); 59, 144 (178); 64, 70 (80).

52 VerfGHE 51, 34 (43).

53 VerfGHE 51, 34 (42); BVerfGE 10, 4 (11 ff.); 96, 264 (285).

54 Zum Verfahren im Plenum des Landtags vgl. §§ 107 f. GeschOLT; zur Verteilung der Redezeiten auf die Fraktionen siehe bereits Rn. 9.

55 VerfGHE 51, 34 (46 f.).

56 Vgl. § 102 Abs. 1 Satz 1 GeschOLT und die Befugnisse nach §§ 114 ff. GeschOLT. Zur Rechtfertigung des damit verbundenen Eingriffs in Abgeordnetenrechte vgl. *Glauben/Breitbach*, DÖV 2018, 855 (857 ff.); zum Prüfungsmaßstab insoweit vgl. *BbgVerfG*, DVBl. 2018, 1629 (1632 f.).

57 Vgl. *SächsVerfGH*, U. v. 03.12.2010, Vf. 12-I-10, juris Rn. 56.

58 VerfGHE 47, 194 (200); vgl. auch *VerfG NRW*, NVwZ-RR 2000, 265 (266).

lich jedem Abgeordneten und jeder Fraktion zu;⁵⁹ die Geschäftsordnung kann jedoch für Anträge, die in einem besonderen Verfahren behandelt werden sollen, ein Quorum vorsehen.⁶⁰

Gewährleistet wird durch Art. 13 Abs. 2 Satz 1 auch, dass die Abgeordneten ihr **Stimmrecht** frei ausüben können. Zum Abstimmungsverfahren siehe Art. 23 Rn. 3. Von der Abstimmung ausgeschlossen ist ein Abgeordneter, wenn es sich um Angelegenheiten handelt, die ihn allein und unmittelbar persönlich betreffen.⁶¹ Ob die verfassungsrechtliche Gewährleistung des Stimmrechts auch das Recht umfasst, sich durch Stimmenthaltung einer Sachentscheidung zu entziehen, konnte der VerfGH bislang offenlassen, da die Möglichkeit der Stimmenthaltung im Parlamentsrecht – anders als im Kommunalrecht⁶² – bereits seit langem anerkannt ist.⁶³ 14

Mit dem Mandat sind von Verfassungen wegen im Übrigen nicht nur Rechte, sondern auch **Pflichten der Abgeordneten** verbunden, die ebenfalls durch Gesetz oder durch die Geschäftsordnung des Landtags näher ausgestaltet werden können. Dazu gehört jedenfalls eine Pflicht zur Mitwirkung an der Wahrnehmung der verfassungsrechtlichen Aufgaben des Landtags,⁶⁴ wenngleich sie – abgesehen von einer Kürzung der Kostenpauschale bei unentschuldigter Abwesenheit von Sitzungen⁶⁵ – nicht mit Sanktionen bewehrt ist. Ebenso wird man von einer Pflicht ausgehen können, keine gegen die Freiheit des Mandats (siehe Rn. 7) verstoßenden Weisungen entgegenzunehmen oder Vereinbarungen zu schließen.⁶⁶ Darüber hinaus ist es verfassungsrechtlich jedenfalls zulässig, den Abgeordneten durch einfaches Recht bestimmte Verschwiegenheitspflichten⁶⁷ sowie die Pflicht zur **Offenlegung von Einkommensquellen und Zuwendungen** im Interesse der Transparenz⁶⁸ aufzuerlegen (siehe dazu Art. 31 Rn. 10). Inwieweit eine solche Offenlegungspflicht unmittelbar aus der Verfassung hergeleitet werden kann, ist umstritten.⁶⁹ 15

59 Vgl. § 59 Abs. 1, § 64 Satz 2 GeschOLT.

60 Vgl. insbes. § 60 Abs. 1 und 4 GeschOLT, wonach Dringlichkeitsanträge nur von einer Fraktion oder 20 Mitgliedern des Landtags eingereicht werden können.

61 Vgl. § 135 Abs. 1 GeschOLT; ungenau insoweit *Mösl*, in: Lindner/Mösl/Wolff, BV, Art. 13 Rn. 15, wonach die Selbstbetroffenheit des Abgeordneten seine Beteiligung an der Abstimmung nicht ausschließe.

62 Vgl. das Verbot der Stimmenthaltung in Art. 48 Abs. 1 Satz 2 BayGO, Art. 42 Abs. 1 Satz 2 LKrO und Art. 39 Abs. 1 Satz 2 BezO.

63 VerfGHE 37, 119 (122). Die Abstimmungsregeln der GeschOLT setzen diese Möglichkeit durchweg voraus; vgl. § 128 Satz 4, § 129 Abs. 2 Satz 3 und § 130 Abs. 1 Satz 1 GeschOLT.

64 Vgl. zum Bundesrecht BVerfGE 80, 188 (218); *Austermann*, DÖV 2011, 352.

65 Vgl. § 4 Abs. 1 Satz 2, Abs. 2 Satz 4 GeschOLT und Art. 7 BayAbgG.

66 Vgl. zum Bundesrecht *Pieroth*, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 38 Rn. 53; zurückhaltend *Austermann*, DÖV 2011, 352 (353).

67 Vgl. z. B. § 96 Abs. 2 Satz 4, § 139 Abs. 1 Satz 3 GeschOLT, Art. 6 Abs. 4 Satz 5 BayPetG.

68 Vgl. Art. 4 a Abs. 3 BayAbgG; zum Bundesrecht vgl. auch *Butzer*, in: BeckOK GG, Art. 38 Rn. 125.4.

69 Zu Art. 38 Abs. 1 GG bejahend wohl BVerfGE 118, 277 (352 ff.); *Morlok*, in: Dreier, GG, Art. 38 Rn. 176 f.; *Pieroth*, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 38 Rn. 53; abl. *Austermann*, DÖV 2011, 352 (353 f.).