

DR. IUR. H. C. GERHARD STRATE
KLAUS-ULRICH VENTZKE

RECHTSANWÄLTE

DR. IUR. H.C. GERHARD STRATE
KLAUS-ULRICH VENTZKE
OLE-STEFFEN LUCKE
JOHANNES RAUWALD
RECHTSANWÄLTE

Hamburg, am 13.06.2016

Gutachterliche Stellungnahme

zu der Frage, ob ein Mitglied der Bayerischen Staatsregierung befugt ist, in der Funktion als Staatsminister Mitglieder des Landtags zum Unterlassen von Behauptungen in einer Angelegenheit aufzufordern, die das Regierungsmitglied privat betrifft

Gegenstand dieser im Auftrag der Freien Wähler Landtagsfraktion erstellten gutachterlichen Äußerung ist die Frage, ob die Staatsministerin a.D. Christine Haderthauer befugt war, am 11.06.2014 von ihrem Büro in der Staatskanzlei heraus per Telefax die Mitglieder des Landtags Florian Streibl und Prof. Dr. Peter Bauer aufzufordern, bestimmte Behauptungen, die im Zusammenhang mit einer privaten Angelegenheit der Staatsministerin standen, künftig zu unterlassen. Der Vermerk befasst sich zunächst mit der Frage, ob das Schreiben der Staatsministerin Haderthauer als amtliche Erklärung einzuordnen ist (1.) und widmet sich sodann der Frage, ob die Staatsministerin Haderthauer aufgrund der Bayerischen Verfassung oder aus sonstigem Recht befugt war, Mitglieder des Landtags zum Unterlassen von Äußerungen im Zusammenhang mit einer privaten Tätigkeit der Ministerin aufzufordern (2.). Abschließend erörtert der Vermerk etwaige Rechtsschutzmöglichkeiten der betroffenen Landtagsabgeordneten (3.).

Der Unterzeichner ist seit vielen Jahren mit einem Schwerpunkt seiner anwaltlichen Tätigkeit im Staats- und Verfassungsrecht tätig. Seit 2007 ist er Mitglied im Verfassungsrechtsausschuss der Bundesrechtsanwaltskammer. Dieser erarbeitet regelmäßig auf Anforderung des Bundesverfassungsgerichts Stellungnahmen in aktuell anhängigen Verfassungsbeschwerdeverfahren.

Zum Sachverhalt

Die Fränkische Landeszeitung (im Folgenden „FLZ“) hatte in einem Artikel zur sog. Modellbau-Affäre vom 06.06.2014 über einen Dringlichkeitsantrag von Abgeordneten der Freien Wähler im Bayerischen Landtag berichtet. Ziel des Antrags der Abgeordneten Streibl und Dr. Bauer war die Aufklärung über die Rolle der Staatsministerin Haderthauer in dem Unternehmen SAPOR Modelltechnik gewesen, das hochwertige Modellautos in Justizvollzugsanstalten hatte herstellen lassen. In dem Artikel der FLZ hieß es unter anderem:

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

In einem Faxschreiben vom 11.06.2014 wandte sich **Christine Haderthauer** an die Landtagsabgeordneten Streibl und Dr. Bauer und forderte diese unter Bezugnahme auf den Artikel aus der FLZ vom 06.06.2014 auf, **künftig Behauptungen zu unterlassen,**

„dass es a) Aussagen von mir [d.i. Christine Haderthauer] zu der Anzahl von Modellen gibt, die insgesamt in der Modellbautherapie hergestellt wurden, oder, dass es b) Aussagen von mir zu deren Versteuerung gebe“.

Das Telefax hatte Christine Haderthauer von dem Fax-Anschluss der Bayerischen Staatskanzlei aus versandt. Sie hatte hierbei den **Briefkopf der Staatsregierung** verwandt, der sie als Leiterin der Bayerischen Staatskanzlei und als Staatsministerin für Bundesangelegenheiten und Sonderaufgaben auswies. Es stellt sich die Frage, ob Frau Christine Haderthauer hierdurch ihre Befugnisse als Mitglied der Bayerischen Staatsregierung überschritten hat.

1.

Die Frage nach der Verletzung von Amtspflichten eines Mitglieds der Staatsregierung setzt zunächst voraus, dass die betroffene Person in amtlicher Eigenschaft gehandelt hat. Ob eine Äußerung als amtlich oder privat einzuordnen ist, bemisst sich dabei maßgeblich nach den Umständen der Erklärung, nach deren Inhalt sowie danach, ob sie ausdrücklich in amtlicher Funktion abgegeben worden ist¹.

Zu der Unterscheidung zwischen privaten und amtlichen Erklärungen hat der rheinland-pfälzische Verfassungsgerichtshof in einer Entscheidung vom 21.05.2014 ausgeführt:

„[D]ie Abgrenzung [ist] anhand einer Würdigung aller tatsächlichen Umstände des Einzelfalles vorzunehmen. Maßgeblich sind dabei zunächst die äußeren Umstände. Insoweit ist auf formale Kriterien abzustellen, anhand derer zu erkennen ist, ob ‚hier der Staat auftritt‘ (vgl. Studenroth, AöR 125 [2000], 257 [271]). Danach ist eine Äußerung amtlich, wenn sie ausdrücklich in amtlicher Eigenschaft erfolgt, etwa im Falle eines an ‚unsere Bevölkerung‘ gerichteten Wahlaufrufs, der z.B. mit den Worten ‚Wir Bürgermeister‘ beginnt (BVerwG, Urteil vom 18. April 1997 – 8 C 5/96 –, BVerwGE 104, 323). Des Weiteren spricht es für den amtlichen Charakter einer Äußerung eines Amtsträgers, wenn sie unter Ausnutzung von Möglichkeiten erfolgt, die ausschließlich dem Amtsinhaber zur Verfügung stehen (vgl. Oebbecke, NVwZ 2007, 30 [31]). Das gilt insbesondere für Verlautbarungen unter Einsatz öffentlicher Sach- oder Finanzmittel (vgl. dazu grundlegend BVerfG, Urteil vom 2. März 1977 – 2 BvE 1/76 –, BVerfGE 44, 125; s. BayVGH, Urteil vom 21. Oktober 2003 – 4 BV 03.671 –, NVwZ-RR 2004, 440).“²

Im Hinblick auf diese Maßstäbe ist das **Faxschreiben der Staatsministerin Christine Haderthauer vom 11.06.2014 als amtliche Erklärung zu qualifizieren**. Frau Haderthauer hatte in dem Schreiben nicht nur den Briefkopf der Bayerischen Staatsregierung verwendet, der sie als Leiterin der Bayerischen Staatskanzlei und als Staatsministerin für Bundesangelegenheiten und Sonderaufgaben auswies³. Sie hatte das Telefax zudem von dem **Fax-Anschluss der Bayerischen Staatskanzlei versandt**.

¹ Siehe hierzu nur Oebbecke, NVwZ 2007, 30, 31 m.w.N., dort zu Äußerungen von Amtsträgern im Wahlkampf.

² Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz, Beschl. v. 21.05.2014 (Az. VGH A 39/14), Rz. 25 – zitiert nach juris.

³ Dieser Umstand allein würde wohl nicht ausreichen, die Erklärung ihrer amtlichen Tätigkeit zuzuordnen (vgl. nur Hessischer Verwaltungsgerichtshof, Urt. v. 22.09.2005 [Az. 8 UE 609/05], Rz. 41 – zitiert nach juris).

Für ihre Erklärung hat sie damit Möglichkeiten genutzt, die ihr ausschließlich als Inhaberin des ihr zugewiesenen öffentlichen Amtes zur Verfügung standen. Die Kommunikation mit den Mitgliedern des Landtags erfolgte darüber hinaus **unter Einsatz öffentlicher Sach- und Finanzmittel.**

Schließlich steht auch der Inhalt des Schreibens der Einordnung als amtliche Äußerung nicht entgegen. Das Fax richtete sich an die „Herren Kollegen“ im Bayerischen Landtag und hatte (vermeintliche) Äußerungen der Ministerin zu der Modellbauaffäre zum Gegenstand, die diese auch in ihrer Funktion als Staatsministerin abgegeben haben konnte⁴. Dass Frau Haderthauer ihre Erklärung vom 11.06.2014 als private Äußerung verstanden wissen wollte, ergibt sich aus dem Schreiben nicht.

Die Gesamtumstände sprechen nach alledem für eine amtliche Erklärung der Staatsministerin Christine Haderthauer. Das Faxschreiben vom 11.06.2014 ist daher **als Regierungshandeln einzuordnen.**

2.

Es stellt sich alsdann die Frage, ob das öffentliche Amt in der Bayerischen Staatsregierung den Amtsinhaber berechtigt, von Landtagsabgeordneten das Unterlassen bestimmter Aussagen zu beanspruchen. Die Frage betrifft die Reichweite und die Grenzen rechtmäßiger Regierungstätigkeit und das Verhältnis zwischen Regierung und Parlament.

Hierbei gilt zunächst, dass der Verantwortungsbereich der Regierung kein Handeln im rechtsfreien Raum zulässt⁵. Vielmehr muss die Staatsleitung stets auf dem Boden der Verfassung stehen. Begrenzungen zulässigen Regierungshandelns ergeben sich – in formeller Hinsicht –

⁴ Dass die Beteiligung an dem Unternehmen SAPOR Modelltechnik eine private Angelegenheit betraf, steht der Einordnung der Äußerung vom 11.06.2014 als amtliche Erklärung nicht entgegen. Schließlich können sich die Kontrollrechte des Landtags auch auf den privaten Bereich eines Regierungsmitglieds richten, sofern ein öffentliches Interesse von hinreichendem Gewicht besteht (siehe hierzu nur *Huber* in *Meder/Brechmann*, Bayerische Verfassung (im Folgenden nur noch: BV), 5. Auflage 2014, Art. 25 Rdnrn. 11 f. m.w.N.). Das Mitglied der Regierung muss sich zu den aufgeworfenen Fragen dann in seiner Funktion als Amtsträger verhalten (vgl. Art. 24 Abs. 1 BV). Strukturell ist dies mit der vorliegend zu bewertenden Kommunikation vergleichbar. Sie nimmt die Wahrnehmung der Kontrollrechte durch den Landtag gleichsam vorweg.

⁵ Siehe hierzu grundlegend *Stern*, *StaatsR*, 1980, Bd. 2, § 39 II 5.

dabei zunächst aus den Kompetenznormen, die die Regierungsfunktion zwischen den Verfassungsorganen und innerhalb eines Verfassungsorgans aufteilen. Von Bedeutung ist – im Hinblick auf die Stellung der Minister – vor allem das Ressortprinzip, das die Selbstständigkeit und die Eigenverantwortlichkeit der Staatsminister für die ihnen zugeteilten Geschäftsbereiche festlegt (vgl. Art. 51 Abs. 1 BV)⁶. Die Regierungsvertreter sind insofern an die sachliche Einhaltung ihrer Zuständigkeitsbereiche gebunden.

In materiell-rechtlicher Hinsicht sind die Begrenzungen zulässigen Regierungshandelns weniger eindeutig⁷. Klare Grenzen bestehen hingegen hinsichtlich der Verwaltungstätigkeit der Regierung. So legt Art. 55 Nr. 1 BV die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung fest. Dieser Grundsatz bindet die vollziehende Gewalt an die Verfassung und an die Gesetze⁸. Jede Tätigkeit der Verwaltung bedarf insofern einer gesetzlichen Grundlage. Fehlt eine solche, ist das betreffende Verwaltungshandeln rechtswidrig.

Ernsthafte Zweifel an der Rechtmäßigkeit der durch die Staatsministerin Haderthauer ausgesprochenen Unterlassensaufforderung bestehen vorliegend bereits **mit Blick auf den Zuständigkeitsbereich** der von ihr bekleideten Ämter. Als Leiterin der Staatskanzlei war sie vor allem damit betraut, die ministerielle Arbeit der Ressorts zu koordinieren und die Staatsregierung in ihren verfassungsmäßigen Aufgaben zu unterstützen (vgl. Art. 52 BV, § 1 der Verordnung über die Geschäftsverteilung der Bayerischen Staatsregierung)⁹. Eine ordnungsrechtliche Zuständigkeit war hiervon nicht umfasst. Vielmehr bestand keinerlei sachlicher Zusammenhang zwischen dem öffentlichen Amt der Staatsministerin und den Erklärungen, die sie (vermeintlich) über ihre Kenntnis hinsichtlich der Geschäfte von SAPOR Modelltechnik abgegeben hatte. **Der Gegenstand der Unterlassungsaufforderung lag damit gänzlich außerhalb ihrer amtlichen Kompetenzen.**

Eine Befugnis zu der von der Staatsministerin Haderthauer ausgesprochenen Unterlassungsaufforderung ist der Bayerischen Verfassung auch im Übrigen nicht zu entnehmen. Sie ergibt sich insbesondere nicht aus dem Verhältnis zwischen den Regierungsmitgliedern und den Abgeordneten des Landtags. **So sieht die Bayerische Verfassung Weisungs- oder Kontroll-**

⁶ Siehe zu den rechtlichen Grenzen der Staatsleitung *M. Schröder* in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts (im Folgenden nur noch: HStR), 3. Auflage 2007, Bd. 5, § 106 Rdnrn. 13 f. m.w.N. Die Eigenverantwortlichkeit der Staatsminister für das ihnen zugewiesene Ressort beschreibt im Übrigen die politische Verantwortung des Amtsträgers gegenüber dem Landtag. Sie erstreckt sich über die Einhaltung der Verfassung und der Gesetze hinaus auf die zweckmäßige Führung der Staatsgeschäfte (siehe hierzu nur *Brechmann* in *Meder/Brechmann*, BV, 5. Auflage 2014, Art. 51 Rdnrn. 4 f.).

⁷ Vgl. *M. Schröder* in HStR, 3. Auflage 2007, Bd. 5, § 106 Rdnr. 14 sowie *Stern*, StaatsR, 1980, Bd. 2, § 39 II 5 b).

⁸ *Brechmann* in *Meder/Brechmann*, BV, 5. Auflage 2014, Art. 55 Rdnrn. 3 ff.

⁹ Hierzu im Einzelnen *Brechmann* in *Meder/Brechmann*, BV, 5. Auflage 2014, Art. 52 Rdnr. 3.

rechte der Regierung gegenüber dem Landtag und seinen Abgeordneten nicht vor. Eine Verantwortlichkeit besteht vielmehr umgekehrt: die Staatsminister tragen für die Erfüllung ihres Aufgabenspektrums die Verantwortung gegenüber dem Landtag (Art. 51 Abs. 1 BV)¹⁰. Bei Zweifeln an der ordnungsgemäßen Amtsführung stehen dem Landtag und seinen Abgeordneten die in der Verfassung niedergelegten Kontrollrechte zu. Die verfassungsrechtlichen Kontrollmöglichkeiten bestehen insofern stets in Richtung der Regierung und ihrer Mitglieder, nicht hingegen umgekehrt¹¹.

Das Fehlen einer Verfassungsrechtsgrundlage für das amtliche Handeln der Staatsministerin Haderthauer wiegt vorliegend umso schwerer, als es zudem in die Stellung der von ihr adressierten Abgeordneten des Landtags eingreift. Art. 13 Abs. 2 BV legt fest, dass die Abgeordneten des Landtags als Vertreter des Volkes nur ihrem Gewissen verantwortlich und an Aufträge nicht gebunden sind. Die damit gewährleistete Freiheit des Mandats schützt die Abgeordneten insbesondere auch vor staatlichen Maßnahmen, die sich gegen eine bestimmte Ausübung ihrer parlamentarischen Rechte richten oder die die Kommunikation des Abgeordneten mit den Bürgern nachteilig beeinflussen¹².

Das Bundesverfassungsgericht hat hierzu in einer Entscheidung vom 17.09.2013 instruktiv ausgeführt:

„Das freie Mandat gewährleistet gemäß Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG die freie Willensbildung der Abgeordneten und damit auch eine von staatlicher Beeinflussung freie Kommunikationsbeziehung zwischen den Abgeordneten und den Wählerinnen und Wählern.

a) Grundlage des freien Mandats ist Art. 38 Abs. 1 GG. Diese Norm schützt nicht nur den Bestand, sondern auch die tatsächliche Ausübung des Mandats (vgl. BVerfGE 80, 188 <218>; 99, 19 <32>; 118, 277 <324>). Der Abgeordnete [...] hat einen repräsentativen Status inne, übt sein Mandat in Unabhängigkeit, frei von jeder Bindung an Aufträge und Weisungen, aus und ist nur seinem Gewissen unterworfen (vgl. BVerfGE 40, 296 <314, 316>; 76, 256 <341>; 118, 277 <324>).

¹⁰ Siehe hierzu nur Lindner in Lindner/Möstl/Wolff, BV, 2009, Art. 51 Rdnr. 9; Brechmann in Meder/Brechmann, BV, 5. Auflage 2014, Art. 51 Rdnrn. 4 f.

¹¹ Vgl. nur BVerfG, Beschl. v. 17.09.2013 (Az. 2 BvE 6/08, 2 BvR 2436/10), Rz. 101 – zitiert nach juris = BVerfGE 134, 141.

¹² Huber in Meder/Brechmann, BV, 5. Auflage 2014, Art. 13 Rdnrn. 7; Pieroth in Jarass/Pieroth, GG, 14. Auflage 2016, Art. 38 Rdnr. 48 je m.w.N.

b) Das Gebot freier Willensbildung des Abgeordneten gemäß Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG steht in engem Zusammenhang mit dem Grundsatz der parlamentarischen Demokratie gemäß Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG (vgl. BVerfGE 44, 125 <138 ff.>). Der von Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG bezweckte Schutz der Willens- und Entscheidungsbildung der Mitglieder des Deutschen Bundestages als Vertreter des Volkes setzt den Schutz der Kommunikationsbeziehung zwischen den Abgeordneten und den Wählerinnen und Wählern vor gezielter staatlicher Beeinflussung und staatlicher Abschreckung voraus.

[...]

In dem Wechselspiel zwischen gesellschaftlicher und staatlicher Willensbildung hat der Abgeordnete - in ähnlicher Weise wie die politischen Parteien (vgl. BVerfGE 41, 399 <416 f.>) - eine Transformationsfunktion (Morlok, in: Dreier, GG, Bd. 2, 2. Aufl. 2006, Art. 38 Rn. 135): Er sammelt und strukturiert

die politischen Auffassungen und Interessen, die an ihn herangetragen werden, und entscheidet, ob, wie und mit welcher Priorität er sich bemüht, sie in staatliche Entscheidungen umzusetzen. Seine Aufgabe ist es, unterschiedliche politische Auffassungen und Interessen aufzunehmen, auszugleichen und in die Willensbildung von Partei, Fraktion und Parlament zu überführen, und umgekehrt den Bürgern den guten Sinn der in Parlament getroffenen politischen Entscheidungen zu vermitteln oder bessere Alternativen aufzuzeigen und für sie zu werben. Er ist ein Verbindungsglied zwischen Parlament und Bürger (vgl. auch Härth, Die Rede- und Abstimmungsfreiheit der Parlamentsabgeordneten in der Bundesrepublik Deutschland, 1983, S. 142). Repräsentation erfordert Vermittlung von Informationsströmen in doppelter Richtung (Benda, ZParl 1978, S. 510 <513>). [...] Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG liegt das Bild eines Abgeordneten zugrunde, der im Parlament durch Plenar- und Ausschusssitzungen, in der Fraktion und Partei durch Sitzungen und inhaltliche Arbeit sowie im Wahlkreis und der sonstigen Öffentlichkeit durch Veranstaltungen der verschiedensten Art, nicht zuletzt durch Wahlvorbereitungen und Wahlversammlungen in Anspruch genommen wird (vgl. BVerfGE 40, 296 <312>).

[...]

[D]er Gewährleistungsgehalt des Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG [ist] auf das gesamte politische Handeln des Abgeordneten bezogen und umfasst nicht nur

dessen Tätigkeit im parlamentarischen Bereich. Die Sphären des Abgeordneten ,als Mandatsträger‘ ,als Parteimitglied‘ sowie als politisch handelnder ,Privatperson‘ lassen sich nicht strikt trennen; die parlamentarische Demokratie fordert insoweit den Abgeordneten als ganzen Menschen (vgl. BVerfGE 40, 296 <313>; 118, 277 <355>).¹³

(Eigene Hervorhebungen)

Der Schutz der **Freiheit des Mandats** umfasste daher vorliegend auch die Kommunikation, die die betroffenen Landtagsabgeordneten über die Fränkische Landeszeitung mit der Öffentlichkeit suchten. Eine Beschränkung dieser verfassungsrechtlichen Garantie wäre nur im Hinblick auf den Schutz anderer Rechtsgüter mit Verfassungsrang zu rechtfertigen gewesen¹⁴. Anhaltspunkte für derartige Schutzinteressen bestanden jedoch nicht¹⁵. Auch im Hinblick auf die Gewährleistungen aus Art. 13 Abs. 2 BV und Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG **bestand daher keine Berechtigung** der Staatsministerin Haderthauer, die Mitglieder des Landtags Florian Streibl und Dr. Peter Bauer unter Inanspruchnahme ihrer Insignien als Regierungsmitglied **zum Unterlassen bestimmter Äußerungen aufzufordern**.

Die mit dem Faxschreiben vom 11.06.2014 verbundene Aufforderung zum Unterlassen bestimmter Äußerungen von Landtagsabgeordneten **durch die Staatsministerin Haderthauer war rechtswidrig**. Ihre **Befugnisse** als Leiterin der Bayerischen Staatskanzlei und als Staatsministerin für Bundesangelegenheiten und Sonderaufgaben hat sie mit dem Faxschreiben **zum Nachteil der Landtagsabgeordneten Streibl und Dr. Bauer evident überschritten**.

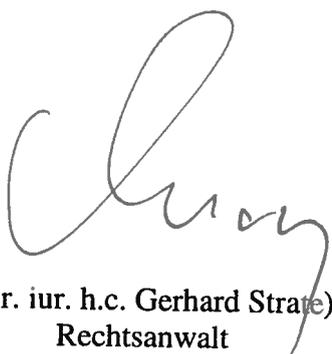
¹³ BVerfG, Beschl. v. 17.09.2013 (Az. 2 BvE 6/08, 2 BvR 2436/10), Rz. 91 ff. – zitiert nach juris = BVerfGE 134, 141.

¹⁴ Vgl. BVerfG, Beschl. v. 17.09.2013 (Az. 2 BvE 6/08, 2 BvR 2436/10), Rz. 111 – zitiert nach juris = BVerfGE 134, 141.

¹⁵ Insbesondere bestanden keinerlei Anhaltspunkte für die Verbreitung bewusst falscher Tatsachenbehauptungen zum Nachteil der Person der Christine Haderthauer. Die Verletzung ihrer Grundrechte aus Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG hätte sie ohnehin als Privatperson geltend machen müssen, da Hoheitsträgern die Berufung auf die Grundrechte verwehrt ist (vgl. Art. 20 Abs. 3 GG). Auch war nichts dafür ersichtlich, dass die in dem Artikel der FLZ enthaltenen Bekundungen in der Lage gewesen wären, die Funktionsfähigkeit der Staatsregierung bzw. der Staatskanzlei anzugreifen. Wehrfähige Rechtspositionen des Ministeriums sind insofern nicht ersichtlich (vgl. hierzu *W.-R. Schenke/R. P. Schenke* in Kopp/Schenke, VwGO, 21. Auflage 2015, § 42 Rdnr. 80).

3.

Die Verletzung ihrer Abgeordnetenrechte aus Art. 13 Abs. 2 BV durch die Staatsministerin a.D. Christine Haderthauer eröffnet den betroffenen Mitgliedern des Landtags (unter Beachtung der weiteren Verfahrensvoraussetzungen) die Möglichkeit, Rechtsschutz im Wege eines Organstreitverfahrens nach Art. 64 BV¹⁶ bzw. der Verfassungsbeschwerde nach Art. 98 BV¹⁷ zu suchen.



(Dr. iur. h.c. Gerhard Strate)
Rechtsanwalt

¹⁶ Dem könnte entgegenstehen, dass der Staatskanzlei keine eigenen verfassungsrechtlichen Aufgaben zugeordnet sind (vgl. *Lindner* in *Lindner/Möstl/Wolff*, BV, 2009, Art. 52 Rdnr. 2; vgl. aber *Pieroth* in *Jarass/Pieroth*, GG, 14. Auflage 2016, Art. 38 Rdnr. 62).

¹⁷ Vgl. *Wolff* in *Lindner/Möstl/Wolff*, BV, 2009, Art. 64 Rdnr. 12 m.w.N.