**Ausfertigung**

Vf. 53-IVa-13

# IM NAMEN DES FREISTAATES BAYERN

## DER BAYERISCHE VERFASSUNGSGERICHTSHOF

erlässt in dem Verfahren

über die Verfassungsstreitigkeit

zwischen

den Antragstellern

1. Markus R i n d e r s p a c h e r , MdL,
2. Natascha K o h n e n , MdL,
3. Volkmar H a l b l e i b , MdL,
4. Inge A u r e s , MdL,
5. Isabell Z a c h a r i a s , MdL,

Maximilianeum, 81627 München,

Bevollmächtigte: Wendler Tremml Rechtsanwälte,
Martiusstraße 5, 80802 München,

und

der Antragsgegnerin

Bayerische Staatsregierung,

vertreten durch den Bayerischen Ministerpräsidenten Horst Seehofer,

Franz-Josef-Strauß-Ring 1, 80539 München,

über die Frage, ob die Antworten der Bayerischen Staatsregierung auf die Anfragen zum Plenum vom 3. Juni 2013 (LT-Drs. 16/17008)

1. des Antragstellers zu 1, soweit nicht nach dem Beginn der Beschäftigungsverhältnisse der Regierungsmitglieder Brunner, Eck und Sibler gefragt wurde,
2. der Antragsteller zu 2 bis 4 und
3. der Antragstellerin zu 5, soweit nicht nach der Höhe der Erstattungssummen gefragt wurde,

die Rechte aus Art. 13 Abs. 2 Satz 1, Art. 16 a Abs. 1 und 2 Satz 1 BV verletzen,

durch die Richterinnen und Richter

Dr. Huber,

Kersten,

Ruderisch,

Koch,

Brandt,

Schaudig,

Schuchardt,

Dr. Hahnzog,

Brey

aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 27. März 2014

in der öffentlichen Sitzung vom 22. Mai 2014

folgende

## Entscheidung:

1. Die Antworten der Bayerischen Staatsregierung auf die Anfragen zum Plenum vom 3. Juni 2013 (LT-Drs. 16/17008)
   a) des Antragstellers zu 1, soweit nicht nach dem Beginn der Beschäftigungsverhältnisse der Regierungsmitglieder Brunner, Eck und Sibler gefragt wurde,
   b) der Antragsteller zu 2 bis 4 und
   c) der Antragstellerin zu 5, soweit nicht nach der Höhe der Erstattungssummen gefragt wurde,

Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs

vom 22. Mai 2014

über die Verfassungsstreitigkeit

zwischen

den Antragstellern
1. Markus Rinderspacher, MdL,
2. Natascha Kohnen, MdL,
3. Volkmar Halbleib, MdL,
4. Inge Aures, MdL,
5. Isabell Zacharias, MdL,

und

der Antragsgegnerin
Bayerische Staatsregierung

über die Frage, ob die Antworten der Bayerischen Staatsregierung auf die schriftlichen Anfragen zum Plenum vom 3. Juni 2013 (LT-Drs. 16/17008)
1. des Antragstellers zu 1, soweit nicht nach dem Beginn der Beschäftigungsverhältnisse der Regierungsmitglieder Brunner, Eck und Sibler gefragt wurde,
2. der Antragsteller zu 2 bis 4 und
3. der Antragstellerin zu 5, soweit nicht nach der Höhe der Erstattungssummen gefragt wurde,

die Rechte aus Art. 13 Abs. 2 Satz 1, Art. 16 a Abs. 1 und 2 Satz 1 BV verletzen

Aktenzeichen: Vf. 53-IVa-13

## Leitsätze:

1. Das Rechtsschutzinteresse der Antragsteller an einer Entscheidung der Organstreitigkeit ist nicht dadurch entfallen, dass nach Einleitung des Verfahrens der Bayerische Landtag neu gewählt wurde. Denn im Organstreitverfahren geht es nicht nur um die Durchsetzung der verfassungsmäßigen Rechte der Antragstel-

ler, sondern auch um die objektive Klärung der zwischen den beteiligten Organen umstrittenen verfassungsrechtlichen Fragen.

2. Verhaltensweisen von Kabinettsmitgliedern, die keinen direkten Bezug zum Aufgabenbereich und zur Tätigkeit eines Regierungsmitglieds aufweisen, können unter bestimmten Voraussetzungen Gegenstand des parlamentarischen Fragerechts sein. Dies ist z. B. dann der Fall, wenn sich aufgrund der öffentlichen Diskussion über dieses Verhalten Auswirkungen auf die Amtsführung ergeben können oder wenn die Eignung für das Amt wegen der Vorbildwirkung in der Öffentlichkeit infrage steht.

3. Die verfahrensgegenständlichen parlamentarischen Anfragen zu Beschäftigungsverhältnissen, die Kabinettsmitglieder in ihrer Funktion als Landtagsabgeordnete mit Familienangehörigen eingegangen sind, betreffen Sachverhalte, die dem Verantwortungsbereich der Staatsregierung zuzurechnen sind.

verletzen deren Rechte aus Art. 13 Abs. 2 Satz 1, Art. 16 a Abs. 1 und 2 Satz 1 BV.

2. Den Antragstellern sind die durch das Verfahren entstandenen notwendigen Auslagen aus der Staatskasse zu erstatten.

## Gründe:

I.

1 Die Antragsteller waren Abgeordnete des 16. Bayerischen Landtags. Gegenstand der Verfassungsstreitigkeit ist die Frage, ob die Antworten der Bayerischen Staatsregierung auf parlamentarische Anfragen in der 16. Legislaturperiode zur Beschäftigung von Familienangehörigen durch Mitglieder der Staatsregierung die Rechte der Antragsteller aus Art. 13 Abs. 2 Satz 1, Art. 16 a Abs. 1 und 2 Satz 1 BV verletzen. Im Einzelnen handelt es sich um folgende fünf Anfragen der Antragsteller zum Landtagsplenum vom 3. Juni 2013 (vgl. LT-Drs. 16/17008 S. 1 ff., wo die Anfragen – in anderer Reihenfolge – wiedergegeben sind):

1. Abgeordneter Markus Rinderspacher (SPD)

Ich frage die Staatsregierung, wann genau datieren die jeweiligen Arbeitsverträge der betroffenen Mitglieder der Staatsregierung mit ihren Verwandten und Familienangehörigen im Zusammenhang mit der sog. Verwandtschaftsaffäre (Datum Arbeitsvertrag), wie war der Beschäftigungsumfang (Teilzeit bzw. Vollzeit) im Detail definiert und wie hoch belaufen sich die jeweiligen Bruttogehaltssummen (Arbeitgeberbrutto) der angestellten Familienmitglieder jeweils pro Beschäftigungsjahr?

2. Abgeordnete Natascha Kohnen (SPD)

Ich frage die Staatsregierung, welche Aufgabengebiete hatten die betroffenen Kabinettsmitglieder zur sog. Verwandtschaftsaffäre für ihre angestellten Familienmitglieder im Detail definiert, welche Summe wurde für

Fortbildungen ausgegeben und mit welcher Frist wurde gekündigt (bitte mit Angabe des Datums der Frist und des Kündigungszeitpunktes)?

3. Abgeordneter Volkmar Halbleib (SPD)

Ich frage die Staatsregierung, welche Mitglieder der Staatsregierung zahlten an ihre angestellten Verwandten im Beschäftigungsverhältnis Sonderzulagen, Jahresprämien oder Bonuszahlungen jedweder Art, wenn ja, in welcher Höhe, gab es Gehaltsanpassungen oder Vertragsänderungen, wenn ja, in welcher Form?

4. Abgeordnete Inge Aures (SPD)

Ich frage die Staatsregierung, wie errechnen sich die vorgenommenen Rückerstattungszahlungen der betroffenen Kabinettsmitglieder zur sog. Verwandtschaftsaffäre, gab es Rückerstattungen im Bereich der Sozialversicherungen, wenn nein, wieso nicht?

5. Abgeordnete Isabell Zacharias (SPD)

Ich frage die Staatsregierung, wann sind die Rückerstattungszahlungen der betroffenen Kabinettsmitglieder zur sog. Verwandtschaftsaffäre auf den Konten des Freistaats Bayern eingegangen (genaues jeweiliges Eingangsdatum), wie hoch waren die jeweiligen Erstattungssummen, welches betroffene Kabinettsmitglied hat bis zum 3. Juni 2013 noch keine Rückzahlung vorgenommen?

2 Zu diesen Anfragen nahm die Bayerische Staatskanzlei jeweils mit folgender gleichlautender Antwort Stellung (vgl. LT-Drs. 16/17008 S. 1 ff.):

Die Thematik „Arbeitsverträge mit Familienangehörigen" gehört zur Rechtsmaterie des bayerischen Abgeordnetenrechts und damit zum klassischen Parlamentsbinnenrecht. Für die verwaltungstechnische Umsetzung und den Vollzug des Abgeordnetenrechts ist das Landtagsamt zuständig. Die Einzelfragen richten sich an die betreffenden Personen in ihrer Funktion als Abgeordnete und Mitglieder des Landtags, zeitlich betrachtet zum Teil vor deren Ernennung zu Kabinettsmitgliedern, und beziehen sich weder auf eine Rechtsmaterie noch auf Zuständigkeiten, die die betreffenden Abgeordneten in ihrer Funktion als Kabinettsmitglieder zu beachten oder nach Art. 51 der Bayerischen Verfassung zu vertreten haben.

Die Staatsregierung sieht sich daher nicht als zuständig an für die zum Parlamentsbinnenrecht vorgelegte Anfrage.

II.

3 Die Antragsteller beantragen festzustellen, dass

die Nichtbeantwortung der Anfragen zum Plenum vom 3. Juni 2013 (LT-Drs. 16/17008)
1. des Antragstellers zu 1, soweit nicht nach dem Beginn der Beschäftigungsverhältnisse der Regierungsmitglieder Brunner, Eck und Sibler gefragt wurde,
2. der Antragsteller zu 2 bis 4 und
3. der Antragstellerin zu 5, soweit nicht nach der Höhe der Erstattungssummen gefragt wurde,

durch die Antragsgegnerin die Antragsteller in ihren Rechten aus Art. 13 Abs. 2 Satz 1, Art. 16 a Abs. 1 und 2 Satz 1 BV verletzt.

4 1. Der einzelne Abgeordnete habe ein subjektives Recht, dass ihm von Seiten der Exekutive nicht diejenigen Informationen vorenthalten würden, die zur Erfüllung seines Mandats notwendig seien. Mit diesem Fragerecht korrespondiere eine Antwortpflicht der Staatsregierung.

5 a) Die Fragen der Antragsteller beträfen das Verhalten einzelner Mitglieder der Staatsregierung vor und während der Zeit als Regierungsmitglied. Gegenstand sei die zivilrechtliche Ausgestaltung der Beschäftigungsverhältnisse mit Familienangehörigen unter Berücksichtigung der Tatsache, dass die Aufwendungen für die Vergütungen von der Staatskasse getragen würden. Die Betroffenen (Helmut Brunner, Gerhard Eck, Franz Josef Pschierer, Bernd Sibler und Dr. Ludwig Spaenle) seien im September 2013 als Abgeordnete wiedergewählt worden und nach wie vor Mitglieder der Staatsregierung. Hinter den Fragen stehe das moralische Verdikt des Ministerpräsidenten, dass man „so etwas" nicht tue, über das in den Medien wiederholt berichtet worden sei. Zwar sei der Ministerpräsident nach den Vorschriften der Bayerischen Verfassung nur in sehr eingeschränktem Maß als Vorgesetzter der Staatsminister tätig; auch die Richtlinienkompetenz beinhalte kein Weisungsrecht. Er habe jedoch von Anfang an deutlich gemacht, dass er die

„Personalhoheit" übernehme; nach eigenen Worten habe er die Verwandtenbeschäftigung „sofort beendet". Von den betroffenen Regierungsmitgliedern habe er auch verlangt, die Gelder zurückzuzahlen. Daraus folge, dass der Ministerpräsident in Ausübung seiner Richtlinienkompetenz den Mitgliedern seines Kabinetts einen Handlungsrahmen vorgegeben habe, den diese nolens volens ausgefüllt hätten. Die daraus resultierenden Handlungsweisen (Beendigung der Beschäftigungsverhältnisse und Rückzahlung der empfangenen Gelder an die Staatskasse) hätten die Mitglieder der Staatsregierung unmittelbar betroffen. Damit sei die Staatsregierung tätig geworden.

6 b) Es gehe nicht um Parlamentsbinnenrecht, sondern darum, ob und in welchem Umfang Regierungsmitglieder von den im Abgeordnetengesetz eingeräumten Möglichkeiten, insbesondere der Beschäftigung von Familienmitgliedern nach der Altfallregelung, Gebrauch gemacht hätten. Dieses Verhalten betreffe auch den Aufgabenbereich der Staatsregierung, weil der Ministerpräsident – angesichts möglicher Auswirkungen auf die Glaubwürdigkeit der politischen Klasse – den Vorgang aufgegriffen und die Sachbehandlung zum Inhalt seiner Richtlinienkompetenz gemacht habe. Hierfür sei über Art. 47 Abs. 2 BV hinaus keine Befugnisnorm erforderlich. Nachdem der Ministerpräsident die Verwandtenbeschäftigung zu seiner Sache gemacht habe, sei das Verhalten der Kabinettsmitglieder auch nicht mehr deren Privatsache, sondern Angelegenheit der Staatsregierung gewesen. Die für die begehrten Auskünfte erforderliche Kenntnis hätten nicht nur die betroffenen Mitglieder der Staatsregierung, sondern auch der der Staatsregierung vorsitzende und ihre Geschäfte leitende Ministerpräsident.

7 c) Aus der Kompatibilität von Abgeordnetenmandat und Regierungsamt folge, dass die Verantwortlichkeiten in Amt und Mandat nicht voneinander zu trennen seien. Dies gelte nicht nur für erlangtes Wissen, sondern auch für das Handeln der Betroffenen. Die parlamentarische Kontrolle erstrecke sich daher auch auf das Verhalten der Mitglieder der Staatsregierung in ihrer Funktion als Landtagsabgeordnete.

8 2. Zu den Anfragen im Einzelnen:

9 a) Soweit der Antragsteller zu 1 nach dem Datum der Arbeitsverträge gefragt habe, sei die Frage bezüglich der Regierungsmitglieder Brunner, Eck und Sibler bereits durch die Landtagspräsidentin beantwortet. Die Frage nach Beschäftigungsumfang und Vergütungshöhe sei noch offen. Ihre Beantwortung solle die Beurteilung ermöglichen, ob die vereinbarten Bedingungen einem Drittvergleich standhielten.

10 b) Die Frage der Antragstellerin zu 2 nach Aufgabengebiet der Angehörigen, Fortbildungsmaßnahmen sowie Kündigungszeitpunkt und Kündigungsfrist der Beschäftigungsverträge sei nicht beantwortet worden. Mit den begehrten Informationen solle überprüft werden, ob die Beschäftigungsverhältnisse dem in Art. 8 Abs. 1 BayAbgG vorausgesetzten Zweck dienten. Die Frage nach Kündigungszeitpunkt und Kündigungsfrist diene der Kontrolle der Angaben des Ministerpräsidenten über die sofortige Beendigung der Beschäftigungsverhältnisse. Im Übrigen solle ein Drittvergleich ermöglicht werden.

11 c) Um die Angemessenheit der Vergütung überprüfen zu können, habe der Antragsteller zu 3 die Frage nach einzelnen Gehaltsbestandteilen, Gehaltserhöhungen und Vertragsänderungen gestellt, die ebenso wenig beantwortet worden sei.

12 d) Die ebenfalls unbeantwortet gebliebene Frage der Antragstellerin zu 4 ziele auf die Berechnung der zurückgezahlten Beträge. Die Kenntnis der zwischenzeitlich von einigen Regierungsmitgliedern mitgeteilten Gesamtbeträge ihrer Rückzahlungen an die Staatskasse habe das Rechtsschutzbedürfnis nicht entfallen lassen.

13 e) Die Frage der Antragstellerin zu 5 gelte den Daten der Rückzahlung; kontrolliert werden sollten die Angaben des Ministerpräsidenten. Bezüglich der Höhe der erstatteten Beträge decke sich die Anfrage mit der Frage der Antragstellerin zu 4; insoweit werde die Anfrage der Antragstellerin zu 5 nicht weiterverfolgt.

III.

14 Die Bayerische Staatsregierung hält die Anträge jedenfalls für unbegründet.

15 1. Sie habe die Fragen in ihrer Stellungnahme zum Landtagsplenum vom 3. Juni 2013 mangels eigener Zuständigkeit bzw. Kenntnis der Fakten nicht beantwortet. Zur Begründung sei klargestellt worden, dass es hier nicht um Rechtsverhältnisse von Mitgliedern der Staatsregierung, sondern um solche von Mitgliedern des Landtags gehe. Die Kostenerstattung für Arbeits-, Dienst- und Werkverträge sei im Abgeordnetengesetz geregelt. Da es sich um reines Parlamentsbinnenrecht handle, sei allein der Verantwortungsbereich des Landtags und des Landtagsamts als der für den Vollzug des Abgeordnetengesetzes zuständigen Behörde betroffen. Die Staatsregierung habe keine Informations-, Kontroll- oder Weisungsrechte gegenüber dem Landtag. Sie gehe davon aus, dass die begehrten Informationen, die über das den Antragstellern zweifelsfrei bekannte und natürlich auch in der Staatsregierung vorhandene offene „Zeitungswissen" hinausgingen, dem Landtagsamt vorlägen. Von diesem hätten die Antragsteller die Informationen einfordern müssen. Hinzu komme, dass in § 189 GeschOLT bestimmt sei, unter welchen Voraussetzungen Abgeordnete Einsicht in andere Abgeordnete betreffende Akten und Abrechnungen nehmen könnten. Erforderlich sei danach die Zustimmung des betreffenden Mitglieds des Landtags. Es könne nicht angehen, diese Voraussetzung durch den Umweg über die – unzuständige – Staatsregierung zu umgehen. Eine Offenlegung der Beschäftigungsverhältnisse allein bei Abgeordneten, die zugleich Mitglieder der Staatsregierung seien, würde zu einer Zweiklassengesellschaft von Abgeordneten führen, die in der Verfassung nicht vorgesehen sei. Die nötigen eigenen Kenntnisse über die begehrten Informationen habe die Staatsregierung nicht.

16 2. Zum Bemühen der Antragsteller, den Auskunftsanspruch über die Richtlinienkompetenz des Ministerpräsidenten zu begründen, sei Folgendes anzumerken: Es wäre weltfremd anzunehmen, dass ein Ministerpräsident und Parteivorsitzender sich im Rahmen der Presseberichterstattung über die Beschäftigungsverhältnisse

aus der Diskussion völlig heraushalten könnte und nicht bei den betreffenden Landtagsabgeordneten nachfrage, wenn sie zugleich Mitglied der Staatsregierung seien. Die Richtlinien der Politik, die der Ministerpräsident gemäß Art. 47 Abs. 2 BV festlege, hätten die allgemeinen politischen Ziele der Staatsregierung zum Inhalt. Sie bezögen sich ausschließlich auf die Tätigkeitsbereiche der Mitglieder der Staatsregierung und verpflichteten nicht die Abgeordneten des Landtags als Organ der Legislative. Aus der Kompatibilität von Abgeordnetenmandat und Regierungsamt könne nicht gefolgert werden, dass sich die parlamentarische Kontrolle der Exekutive auch auf das Verhalten der Mitglieder der Staatsregierung in ihrer Funktion als Mitglieder des Landtags erstrecke. Eine solche Vermischung der Kontrollaufgaben sei mit dem Grundsatz der Gewaltenteilung gemäß Art. 5 Abs. 1 und 2 BV offenkundig nicht vereinbar. Aus der tatsächlichen Befassung der Staatsregierung mit einer Angelegenheit könne nicht auf eine rechtliche Zuständigkeit geschlossen werden. Im Übrigen hätte eine Auskunft über eigene Erkenntnisse der Staatsregierung eine ausdrückliche Frage danach vorausgesetzt.

IV.

17 Dem Bayerischen Landtag wurde Kenntnis von der Verfassungsstreitigkeit gegeben.

V.

18 Der Antrag ist zulässig.

19 1. Der Rechtsweg zum Verfassungsgerichtshof ist gemäß Art. 64 BV, Art. 49 VfGHG eröffnet. Eine Verfassungsstreitigkeit im Sinn dieser Bestimmungen liegt vor. Die Beteiligten streiten über den Umfang der Rechte und Pflichten im Zusammenhang mit der Beantwortung parlamentarischer Anfragen. Dieser Streit be-

zieht sich auf Rechtspositionen, die sich unmittelbar aus der Bayerischen Verfassung ergeben (Art. 13 Abs. 2 Satz 1, Art. 16 a Abs. 1 und 2 Satz 1 BV).

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

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

22 Die Antragsteller können als einzelne Abgeordnete des Landtags Beteiligte eines Organstreitverfahrens sein (VerfGH vom 17.2.1998 VerfGHE 51, 34/39 f.; vom 6.6.2011 VerfGHE 64, 70/77 f.). Ihre Beteiligtenfähigkeit wird nicht dadurch infrage gestellt, dass der Landtag nach Einleitung des Organstreitverfahrens neu gewählt wurde. Die Antragsteller gehören auch dem neuen Landtag an. Im Übrigen ist für die Beurteilung der Beteiligtenfähigkeit der Status zum Zeitpunkt der Antragstellung maßgeblich (VerfGH vom 20.3.2014 – Vf. 72-IVa-12 – juris Rn. 64; 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).

23 Die Staatsregierung ist Adressatin der parlamentarischen Anfragen und damit Antragsgegnerin der Verfassungsstreitigkeit. Zwar hat auch sie sich infolge der Landtagswahl 2013 neu konstituiert. Als Nachfolgerin ist ihre Beteiligtenfähigkeit jedoch weiterhin gegeben (VerfGH vom 20.3.2014 – Vf. 72-IVa-12 – juris Rn. 64; 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).

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

25 4. Das Rechtsschutzbedürfnis der Antragsteller ist nicht infolge der Neuwahl des Landtags und der Neubildung der Staatsregierung entfallen (VerfGH vom 20.3. 2014 – Vf. 72-IVa-12 – juris Rn. 66). Denn im Organstreitverfahren geht es nicht nur um die Durchsetzung der verfassungsmäßigen Rechte der Antragsteller, sondern auch um die objektive Klärung der zwischen den beteiligten Organen umstrittenen verfassungsrechtlichen Fragen. Durch die Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs sollen für die Zukunft der Rechtsfrieden gesichert und die streitigen verfassungsrechtlichen Fragen geklärt werden (VerfGH vom 30.9.1994 VerfGHE 47, 194/198 f.; 51, 34/40 f.; vom 26.7.2006 VerfGHE 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 dem Antrag aufgeworfenen verfassungsrechtlichen Fragen gegeben; der Organstreit ist durch Sachentscheidung zu beenden (vgl. VerfG Mecklenburg-Vorpommern DÖV 2003, 765/766 f.; VerfGH Sachsen SächsVBl 1995, 227).

VI.

26 Der Antrag ist begründet.

A.

27 Der Verfassungsgerichtshof geht in ständiger Rechtsprechung davon aus, dass Art. 13 Abs. 2 Satz 1 BV das subjektive Recht eines jeden Abgeordneten gewährleistet, sich mit Fragen an die Exekutive zu wenden. Dieses Recht dient dazu, den Mitgliedern des Parlaments die Informationen zu verschaffen, die sie zur Erfüllung ihrer Aufgaben, insbesondere zur Mitwirkung an der Gesetzgebung sowie zu einer wirksamen Kontrolle der Regierung und Verwaltung, benötigen. Als Minderheitenrecht gründet es sich auch auf Art. 16 a Abs. 1 und 2 Satz 1 BV. Mit dem verfassungsrechtlich verbürgten Frage- und Informationsrecht der Abgeordneten korres-

pondiert grundsätzlich eine Antwortpflicht der Staatsregierung, die allerdings bestimmten Grenzen unterliegt. Diese ergeben sich in erster Linie aus den Grundrechten der Bayerischen Verfassung sowie sonstigen verfassungsrechtlichen Grundsätzen und können nicht für alle in Betracht kommenden Fälle abstrakt im Voraus bestimmt werden. Die Ablehnung, eine Frage überhaupt (materiell) zu beantworten, muss dabei die Ausnahme sein und bedarf besonderer Rechtfertigung (VerfGH vom 17.7.2001 VerfGHE 54, 62/73 f.; 59, 144/177 ff.; 64, 70/80 ff.; vom 20.3.2014 – Vf. 72-IVa-12 – juris Rn. 68).

28 1. Die verfahrensgegenständlichen Anfragen zum Plenum beziehen sich auf „die jeweiligen Arbeitsverträge der betroffenen Mitglieder der Staatsregierung mit ihren Verwandten und Familienangehörigen im Zusammenhang mit der sog. Verwandtschaftsaffäre". Anlass der Anfragen war die öffentliche Diskussion über Regelungen im Bayerischen Abgeordnetengesetz, wonach die Mitglieder des Bayerischen Landtags Aufwendungen für Mitarbeiter, die sie zur Unterstützung ihrer parlamentarischen Arbeit beschäftigen, in bestimmtem Umfang erstattet erhalten. In der Vergangenheit galt dies auch für die Beschäftigung von nahen Familienangehörigen. Dem lagen folgende Rechtsvorschriften zugrunde:

29 In Art. 6 Abs. 7 des Gesetzes über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Bayerischen Landtags (Bayerisches Abgeordnetengesetz, im Folgenden: BayAbgG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 6. März 1996 (GVBl S. 82, BayRS 1100-1-I) war zunächst nur geregelt, dass Aufwendungen für die Beschäftigung von Mitarbeitern nach Maßgabe des Haushaltsgesetzes ersetzt werden.

30 Durch Änderungsgesetz vom 8. Dezember 2000 (GVBl S. 792) wurden in Art. 6 Abs. 7 BayAbgG weitere Anforderungen normiert. Insbesondere wurde bestimmt, dass Aufwendungen für Personen, die mit dem Mitglied des Landtags verheiratet oder im ersten Grad verwandt oder im ersten Grad verschwägert sind, nicht erstattungsfähig waren. Ferner kam eine Erstattung nur noch im Rahmen von Arbeits-, Dienst- und Werkverträgen in Betracht, nicht aber für Beraterverträge, die keine konkreten Leistungen zum Vertragsinhalt hatten. § 2 Satz 2 des Änderungsgeset-

zes enthielt eine Übergangsregelung, wonach die genannten Regelungen des Art. 6 Abs. 7 Satz 2 BayAbgG auf die beim Inkrafttreten des Änderungsgesetzes (am 1. Dezember 2000, vgl. § 2 Satz 1) bestehenden Verträge keine Anwendung fanden.

31 Durch Gesetz vom 22. Mai 2013 (GVBl S. 299) wurden die nunmehr in Art. 8 Abs. 1 Satz 2 BayAbgG enthaltenen Regelungen über die Beschäftigung von Familienangehörigen mit Wirkung ab 1. Juni 2013 erneut geändert. Danach sind Kosten für Verträge mit Personen, die mit dem Mitglied des Landtags verheiratet oder bis zum vierten Grad verwandt oder verschwägert sind oder waren, nicht erstattungsfähig. Dies gilt auch für Verträge mit Personen, die mit einem anderen Mitglied des Landtags verheiratet oder bis zum dritten Grad verwandt oder verschwägert sind oder waren. Ferner wurde die Übergangsregelung in § 2 Satz 2 des Gesetzes zur Änderung des Bayerischen Abgeordnetengesetzes vom 8. Dezember 2000 aufgehoben.

32 2. Für die Beurteilung, ob im Hinblick auf die verfahrensgegenständlichen Anfragen jeweils eine Antwortpflicht bestanden hat und wie diese zu erfüllen war, sind folgende Grundsätze maßgeblich:

33 a) Eine Beschränkung der Antwortpflicht ergibt sich aus der Funktion des Fragerechts (VerfGH vom 20.3.2014 – Vf. 72-IVa-12 – juris Rn. 70). Es erfüllt keinen Selbstzweck, sondern hat das Ziel, die Arbeit der Abgeordneten zu erleichtern (VerfGH Nordrhein-Westfalen vom 4.10.1993 NVwZ 1994, 678/679). Da es als Minderheitenrecht in erster Linie der Informationsgewinnung zum Zweck der Kontrolle der Regierung dient, kann es sich nur auf Bereiche erstrecken, für die die Regierung verantwortlich ist (VerfGHE 54, 62/74; LVerfG Sachsen-Anhalt vom 17.1.2000 NVwZ 2000, 671/672). In diesem Sinn hat die Geschäftsordnung für den Bayerischen Landtag das Fragerecht der Abgeordneten im Einzelnen ausgestaltet (vgl. VerfGH vom 17.6.1993 VerfGHE 46, 176/180 f.). Nach § 74 Abs. 2 Satz 2 GeschOLT sind Anfragen zum Plenum nur zulässig bei Angelegenheiten, in denen die Staatsregierung unmittelbar oder mittelbar zuständig ist. Damit knüpft

die Geschäftsordnung an die Gliederung des Verwaltungsaufbaus in die unmittelbare Staatsverwaltung (Staatsregierung und nachgeordnete unselbständige Behörden) einerseits und die mittelbare Staatsverwaltung durch rechtsfähige Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts andererseits an (VerfGHE 59, 144/179).

34 Der Verantwortungsbereich der Staatsregierung ist sowohl personell als auch sachlich abzugrenzen. Personell erstreckt er sich auf die Mitglieder der Staatsregierung und alle Personen, die der Aufsicht oder Weisungsbefugnis eines Mitglieds der Staatsregierung unterliegen. Sachlich wird jeder politische Bereich erfasst, in dem die Staatsregierung oder eines ihrer Mitglieder in seinem Aufgabenbereich tätig geworden ist oder sich geäußert hat, sowie jeder Bereich, in dem die Regierung oder eines ihrer Mitglieder kraft rechtlicher Vorschriften tätig werden kann (VerfGHE 59, 144/179; Geck, Die Fragestunde im Deutschen Bundestag, 1986, S. 81 ff.; Gusy, ZRP 1998, 265/266; Poppenhäger, ThürVBl 2000, 121/124 f.).

35 Schwierig ist die Abgrenzung u. a. bei solchen Fragen, die zwar eindeutig in den personellen Verantwortungsbereich der Regierung fallen, bei denen aber zweifelhaft ist, ob der sachliche Verantwortungsbereich betroffen ist. Zu diesem Problemkreis gehören vor allem Fragen nach Äußerungen oder nach dem Verhalten von Mitgliedern der Regierung, soweit kein unmittelbarer Bezug zur Regierungstätigkeit gegeben ist. Im Hinblick auf politische Äußerungen ist von dem Grundsatz auszugehen, dass nicht danach unterschieden werden kann, ob das Regierungsmitglied in dieser Eigenschaft, als Parteiangehöriger oder als Privatperson Stellung bezieht. Politische Äußerungen, gleichgültig bei welcher Gelegenheit, in welchem Rahmen oder in welcher Eigenschaft sie getätigt wurden, können grundsätzlich Gegenstand einer parlamentarischen Anfrage sein (vgl. Geck, a. a. O., S. 85 f.). Auch nach sonstigem, dem nichtdienstlichen Bereich zuzurechnendem Verhalten kann bei Regierungsmitgliedern gefragt werden, soweit es einen Zusammenhang mit dem Regierungsamt haben kann. Dies ist z. B. dann der Fall, wenn sich aufgrund der öffentlichen Diskussion über dieses Verhalten Auswirkungen auf die

Amtsführung ergeben können oder wenn die Eignung für das Amt wegen der Vorbildwirkung in der Öffentlichkeit infrage steht (Ritzel/Bücker/Schreiner, Handbuch für die Parlamentarische Praxis, §§ 100 – 106 GO BT Vorbem. 3 e und g). Hierzu gehören in der Regel auch Vorgänge aus der Vergangenheit, die sich auf die Zeit vor Ausübung des Regierungsamts beziehen (Kestler, ZRP 2001, 258/276). Verhalten, das ausschließlich der Privatsphäre zuzuordnen ist, unterliegt dagegen nicht der parlamentarischen Verantwortlichkeit und damit keiner Kontrolle (VerfGHE 54, 62/77; 59, 144/182; Geck, a. a. O., S. 86).

36 b) Grenzen der Antwortpflicht können sich ferner im Hinblick auf das allgemeine Persönlichkeitsrecht (Art. 100, 101 BV) ergeben. Dieses Grundrecht soll die engere persönliche Lebenssphäre und die Erhaltung ihrer Grundbedingungen gewährleisten. Es sichert jedem Einzelnen und damit auch den Mitgliedern der Staatsregierung einen autonomen Bereich privater Lebensgestaltung, in dem jeder seine Individualität entwickeln und wahren kann (vgl. BVerfG vom 31.1.1989 BVerfGE 79, 256/268). Zu den Schutzgütern des allgemeinen Persönlichkeitsrechts gehören unter anderem die Privat-, Geheim- und Intimsphäre sowie die persönliche Ehre und das Verfügungsrecht über die Darstellung der eigenen Person. Daneben besteht ein ebenfalls aus Art. 100, 101 BV abgeleitetes Recht auf informationelle Selbstbestimmung, das die Befugnis des Einzelnen, grundsätzlich selbst über die Preisgabe und Verwendung seiner persönlichen Daten zu bestimmen, gewährleistet (vgl. VerfGH vom 7.2.2006 VerfGHE 59, 29/34; vom 20.3.2014 – Vf. 72-IVa-12 – juris Rn. 83).

37 Um festzustellen, ob schutzwürdige private Interessen dem parlamentarischen Fragerecht entgegenstehen, sind diese und das Informationsinteresse des Auskunft begehrenden Abgeordneten unter Berücksichtigung der Bedeutung der Pflicht zur erschöpfenden Beantwortung parlamentarischer Anfragen für die Funktionsfähigkeit des parlamentarischen Systems gegeneinander abzuwägen. Die unterschiedlichen Belange müssen einander im Weg der praktischen Konkordanz so zugeordnet werden, dass jeder für sich soweit wie möglich seine Wirkungen entfaltet. Diese Bewertung ist einzelfallbezogen anhand der jeweiligen konkreten

Gesamtumstände vorzunehmen (VerfGHE 59, 144/182 f.; VerfGH vom 20.3.2014 – Vf. 72-IVa-12 – juris Rn. 84; BVerfG vom 17.7.1984 BVerfGE 67, 100/143 f.; VerfG Brandenburg vom 16.11.2000 DÖV 2001, 164/165; VerfG Mecklenburg-Vorpommern vom 19.12.2002 NJW 2003, 815/818; VerfGH Nordrhein-Westfalen vom 19.8.2008 DVBl 2008, 1380/1382; VerfGH Sachsen vom 20.4.2010 – Vf. 54-I-09 – juris Rn. 371; vom 5.11.2010 – Vf. 35-I-10 – juris Rn. 24; Geck, a. a. O., S. 94 ff.; Weis, DVBl 1988, 268/272; Glauben, ZParl 1998, 496/503; Poppenhäger, ThürVBl 2000, 152/155; Kestler, ZParl 2001, 258/268 ff.; Lennartz/Kiefer, DÖV 2006, 185/188 f.).

38 c) Die Pflicht zur Beantwortung parlamentarischer Anfragen erstreckt sich grundsätzlich auf alle Informationen, über die die Staatsregierung verfügt oder die sie mit zumutbarem Aufwand in Erfahrung bringen kann (vgl. BVerfG vom 1.7.2009 BVerfGE 124, 161/197; VerfG Brandenburg DÖV 2001, 164 f.; vom 28.7.2008 – VfGBbg 53/06 – juris Rn. 81; VerfG Mecklenburg-Vorpommern NJW 2003, 815/816; VerfGH Nordrhein-Westfalen DVBl 2008, 1380/1381; Lennartz/Kiefer, DÖV 2006, 185/193; Huber/Unger, NordÖR 2007, 479/486). Ist der Verantwortungsbereich der Staatsregierung betroffen, kann sie sich nicht auf Nichtwissen berufen. Sie ist dann gegebenenfalls zu Nachforschungen verpflichtet (VerfGHE 59, 144/179; VerfGH vom 20.3.2014 – Vf. 72-IVa-12 – juris Rn. 76).

39 d) Aus der verfassungsrechtlich verankerten grundsätzlichen Antwortpflicht folgt zugleich, dass die Staatsregierung eine Begründung geben muss, wenn sie die erbetenen Auskünfte, sei es aus tatsächlichen oder aus rechtlichen Gründen, ganz oder teilweise verweigert. Es sind plausible Gründe für die Ablehnung darzulegen, damit diese nachvollziehbar wird und es dem anfragenden Abgeordneten möglich ist, gegebenenfalls in eine politische Auseinandersetzung über die Verfahrensweise einzutreten. Der pauschale Hinweis auf einen der verfassungsrechtlichen Gründe, die dem parlamentarischen Fragerecht Grenzen setzen, genügt hierfür nicht. Das Vorliegen der Voraussetzungen eines Informationsverweigerungsrechts ist substanziiert, nicht lediglich formelhaft, zu begründen. Dies ist auch unentbehrliche Grundlage für die verfassungsgerichtliche Kontrolle (VerfGHE 54, 62/74; 64,

70/83; BVerfG vom 17.6.2009 BVerfGE 124, 78/128 f.; 124, 161/192 f.; VerfGH Berlin vom 20.4.2010 DVBl 2010, 966/968; VerfG Hamburg vom 28.11.2013 NVwZ 2014, 135/136; VerfG Mecklenburg-Vorpommern NJW 2003, 815/817; VerfGH Nordrhein-Westfalen NVwZ 1994, 678/681; VerfGH Sachsen vom 5.11.2010 – Vf. 35-I-10 – juris Rn. 24 f.; vom 19.7.2012 – Vf. 102-I-11 – juris Rn. 33; vom 21.2.2013 – Vf. 34-I-12 – juris Rn. 31; Huber/Unger, NordÖR 2007, 479/486 f.; Wolff, JZ 2010, 173/177; Klein in Maunz/Dürig, GG, Art. 43 Rn. 109). Eine Ausnahme von der Begründungspflicht kommt nur dann in Betracht, wenn die der Verweigerung einer Antwort zugrunde liegenden Gesichtspunkte evident sind (VerfGH vom 20.3.2014 – Vf. 72-IVa-12 – juris Rn. 86; BVerfGE 124, 161/193; VerfG Hamburg vom 21.12.2010 NVwZ-RR 2011, 425/427 f.; NVwZ 2014, 135/138).

40 Will die Staatsregierung die inhaltliche Beantwortung einer Frage verweigern, muss sie die Gründe hierfür grundsätzlich zusammen mit ihrer Antwort darlegen. Die Erfüllung der verfassungsrechtlichen Pflicht zur Benennung der Ablehnungsgründe kann nicht in ein sich anschließendes Organstreitverfahren verlagert werden. Dieses dient allein der Nachprüfung, ob ein bestimmter – abgeschlossener – Vorgang den Abgeordneten in seinen verfassungsmäßigen Rechten verletzt. In der Antragserwiderung oder sonst im Verlauf des Organstreitverfahrens erstmals genannte, d. h. nachgeschobene Gründe können mithin eine bereits erfolgte Ablehnung der Beantwortung einer Frage nicht rechtfertigen (vgl. VerfGHE 64, 70/83; VerfG Hamburg NVwZ-RR 2011, 425/427; NVwZ 2014, 135/137; VerfGH Sachsen vom 29.9.2011 – Vf. 44-I-11 – juris Rn. 31; vom 19.7.2012 – Vf. 102-I-11 – juris Rn. 34; LVerfG Sachsen-Anhalt NVwZ 2000, 671/673).

B.

41 Nach diesen Grundsätzen verletzen die Antworten der Staatsregierung auf die Anfragen der Antragsteller zum Plenum vom 3. Juni 2013 (LT-Drs. 16/17008) im beanstandeten Umfang deren Rechte aus Art. 13 Abs. 2 Satz 1, Art. 16 a Abs. 1 und 2 Satz 1 BV.

42 1. Die verfahrensgegenständlichen Anfragen zum Plenum betreffen Sachverhalte, die dem Verantwortungsbereich der Staatsregierung zuzurechnen sind.

43 a) Sie beziehen sich auf Beschäftigungsverhältnisse, die Kabinettsmitglieder mit Familienangehörigen eingegangen sind. Diese Kabinettsmitglieder gehörten im Zeitpunkt der Anfragen der Staatsregierung an. Es steht daher außer Frage, dass der Verantwortungsbereich der Staatsregierung in personeller Hinsicht betroffen ist.

44 b) In sachlicher Hinsicht geht es allerdings um Verhaltensweisen, die keinen direkten Bezug zum Aufgabenbereich und zur Tätigkeit eines Regierungsmitglieds aufweisen. Denn die betroffenen Kabinettsmitglieder haben in ihrer Funktion als Landtagsabgeordnete Mitarbeiter angestellt und sich die dadurch anfallenden Kosten erstatten lassen. Wie die Staatsregierung in ihrer jeweiligen Antwort auf die parlamentarischen Anfragen zu Recht dargelegt hat, gehört die Thematik der Beschäftigung von Familienangehörigen zur Rechtsmaterie des bayerischen Abgeordnetenrechts und damit zum klassischen Parlamentsbinnenrecht; für die verwaltungstechnische Umsetzung und den Vollzug des Abgeordnetenrechts ist das Landtagsamt zuständig. Gegenstand der parlamentarischen Anfragen ist daher nicht unmittelbar das Aufgabenspektrum, für dessen Erfüllung Kabinettsmitglieder gemäß dem in Art. 51 BV geregelten Ressortprinzip die Verantwortung gegenüber dem Landtag tragen (vgl. Lindner in Lindner/Möstl/Wolff, Verfassung des Freistaates Bayern, 2009, Art. 51 Rn. 87 ff.).

45 Gleichwohl konnte die Staatsregierung die Beantwortung der Anfragen nicht mit dem Hinweis auf ihre fehlende Zuständigkeit verweigern. Dies ergibt sich aus folgenden Gründen:

46 aa) Gemäß Art. 45 BV werden die Staatsminister und die Staatssekretäre durch den Ministerpräsidenten mit Zustimmung des Landtags berufen. In der bayerischen Staatspraxis gehören die Mitglieder der Staatsregierung in der Regel gleichzeitig dem Landtag an, wie dies auch bei den von den Anfragen betroffenen

Kabinettsmitgliedern der Fall war und nach wie vor ist. Der Wahl zum Mitglied des Landtags kommt im Rahmen der Kriterien, nach denen die Auswahl der Kabinettsmitglieder erfolgt, maßgebliche Bedeutung zu. In der Regel wird eine Person u. a. deshalb für einen Kabinettsposten in Betracht gezogen, weil sie für die Regierungspartei(en) in das Parlament gewählt wurde. Schon wegen dieser Verknüpfung erschiene es nicht nachvollziehbar, wenn zwischen Verhaltensweisen je nachdem, ob sie in erster Linie dem Mandat oder dem Amt zuzuordnen sind, strikt unterschieden würde. Die im parlamentarischen Regierungssystem übliche Personalverflechtung zwischen Legislative und Exekutive (vgl. VerfGH vom 23.7.1971 VerfGHE 24, 137/151 f.) ist daher ein Faktum, das für eine Antwortpflicht der Staatsregierung spricht. Den von den Antragstellern vorgelegten Presseveröffentlichungen ist zu entnehmen, dass gerade die Parallelität zwischen Regierungsamt und Landtagsmandat auch für den Ministerpräsidenten Anlass war, sich in die Aufarbeitung der Angelegenheit einzuschalten. Presseerklärungen, die hierzu von der Bayerischen Staatskanzlei herausgegeben wurden, belegen den Bezug zur Regierungstätigkeit.

47 bb) Hinzu kommt, dass aus dem Verhalten im Zusammenhang mit den Regeln zur Beschäftigung von Familienangehörigen Rückschlüsse auf die persönliche Einstellung zum Umgang mit öffentlichen Mitteln gezogen werden können; dies hat auch Auswirkungen auf die Eignung für ein Regierungsamt. Insoweit ist die Situation der Kabinettsmitglieder nicht mit der „einfacher" Abgeordneter vergleichbar.

48 Die Aufwendungen für die hier infrage stehenden Beschäftigungsverhältnisse zur Unterstützung der parlamentarischen Arbeit wurden und werden nach wie vor unter bestimmten Voraussetzungen in dem im Haushaltsgesetz vorgesehenen Umfang aus der Staatskasse erstattet, also von der Allgemeinheit finanziert. Der Erstattungsanspruch erfasst nur Kosten für konkrete Leistungen (vgl. Art. 8 Abs. 1 Satz 4 BayAbgG). Nach der Intention des Gesetzes setzt er ferner voraus, dass die Aufwendungen angemessen sind.

49 Die von den Antragstellern begehrten Informationen können zum einen zur Klärung beitragen, ob sich die Kabinettsmitglieder in der Vergangenheit gesetzeskonform verhalten haben. Dies gilt beispielsweise für die Fragen nach den Konditionen der Beschäftigungsverhältnisse mit Familienangehörigen, wie der Arbeitszeit und dem Bruttojahresgehalt (Anfrage des Abgeordneten Rinderspacher), den Aufgaben und den Aufwendungen für Fortbildung (Anfrage der Abgeordneten Kohnen) sowie gewährten Zulagen und erfolgten Vertragsänderungen (Anfrage des Abgeordneten Halbleib). Die begehrten Informationen können zum anderen Aufschluss darüber geben, ob geltende Vorschriften in einer Weise in Anspruch genommen wurden, die zwar nicht als gesetzeswidrig zu bewerten ist, aber gleichwohl von der Allgemeinheit im Hinblick auf Regierungsämter innehabende Politiker als unangemessen erachtet wird, wie die hierüber entbrannte öffentliche Diskussion zeigt. Dies wäre beispielsweise der Fall, wenn angesichts der bevorstehenden Änderung des Bayerischen Abgeordnetengesetzes vom 8. Dezember 2000, durch die die Erstattungsfähigkeit von Aufwendungen für die Beschäftigung von Familienangehörigen eingeschränkt wurde, noch neue Beschäftigungsverhältnisse begründet wurden, um in den Genuss der Übergangsregelung des § 2 Satz 2 des Änderungsgesetzes zu gelangen (Anfrage des Abgeordneten Rinderspacher nach dem Beginn der Beschäftigungsverhältnisse). Auch soweit nach Rückerstattungen gewährter Zahlungen gefragt wurde (Anfragen der Abgeordneten Aures und Zacharias), ist ein Zusammenhang mit der persönlichen Einstellung des jeweiligen Kabinettsmitglieds zum Umgang mit öffentlichen Mitteln gegeben.

50 Nach Art. 78 BV obliegt dem Parlament das Budgetrecht. Es ist nach dem repräsentativen System vom Volk zur umfassenden Haushaltsplanung beauftragt und wird vom Volk bei den Wahlen auch hinsichtlich der sachgerechten Mittelverwendung in die Verantwortung genommen (VerfGH vom 31.3.2000 VerfGHE 53, 42/65). Es ist daher von den Abgeordneten zu erwarten, dass sie gerade bei Ausgaben in eigener Sache zulasten der Staatskasse besondere Sorgfalt walten lassen. Den Kabinettsmitgliedern obliegt eine gesteigerte Sorgfaltspflicht im Umgang mit öffentlichen Mitteln, die noch über die eines „einfachen" Abgeordneten hinausgeht; denn sie führen gemäß dem in Art. 51 BV verankerten Ressortprinzip ihre Ge-

schäftsbereiche selbständig und unter eigener Verantwortung gegenüber dem Landtag. Dies schließt insbesondere die Verwendung der dem Ressort zugewiesenen Haushaltsmittel ein. Fehlt es an einem dieser Vorbildfunktion gerecht werdenden Verhalten, kann dies zugleich Folgen im Hinblick auf die Eignung für ein Regierungsamt haben, das in besonderem Maß persönliche Integrität voraussetzt. Dass auch der nach Art. 45 BV für die Berufung der Kabinettsmitglieder zuständige Ministerpräsident diese Auffassung vertritt, ergibt sich, wie bereits dargelegt, aus den von den Antragstellern vorgelegten Presseveröffentlichungen.

51 2. Es ist im Übrigen nicht evident, dass das allgemeine Persönlichkeitsrecht (Art. 100, 101 BV) einer Beantwortung der verfahrensgegenständlichen Anfragen entgegenstehen würde.

52 Die Anfragen haben die berufliche Sphäre der betroffenen Politiker zum Gegenstand. Bei diesen handelt es sich um Personen, die aufgrund ihrer Wahl zum Abgeordneten und der Ernennung zum Regierungsmitglied ohnehin in der Öffentlichkeit stehen. Die Verhaltensweisen, auf die sich die parlamentarischen Anfragen beziehen, sind nicht dem privaten, sondern dem beruflichen Bereich zuzuordnen. Insoweit müssen die betroffenen Kabinettsmitglieder damit rechnen, die Aufmerksamkeit des die Landesregierung kontrollierenden Parlaments zu finden. Eine Begrenzung der Antwortpflicht könnte allerdings gegebenenfalls insoweit in Betracht kommen, als sich ein Betroffener durch die Beantwortung einer strafbaren Handlung bezichtigen müsste (BVerfG vom 13.1.1981 BVerfGE 56, 37/42 ff.; vom 26.2.1997 BVerfGE 95, 220/241; vom 8.7.1997 BVerfGE 96, 171/181, 184 f.).

53 Auch im Hinblick auf die Familienangehörigen, die Vertragspartner im Rahmen der Beschäftigungsverhältnisse geworden sind, kann nicht von einer offensichtlichen Verletzung des Persönlichkeitsrechts ausgegangen werden. Selbst wenn nicht unmittelbar nach den Namen dieser Personen gefragt wurde, würden die gewünschten Informationen zwar Rückschlüsse zulassen, die eine Identifizierung unschwer ermöglichen. Die betroffenen Familienangehörigen haben jedoch unter den gegebenen Umständen durch das Eingehen eines Beschäftigungsverhältnis-

ses ihre private Sphäre verlassen und befinden sich ihrerseits in einem der öffentlichen Kontrolle zugänglichen Bereich (vgl. VerfGHE 54, 62/77 f.; 59, 144/187; VerfG Mecklenburg-Vorpommern NJW 2003, 815/817; Lennartz/Kiefer, DÖV 2006, 185/189).

54 3. Da die begehrten Auskünfte, wie bereits dargelegt, dem Verantwortungsbereich der Staatsregierung zuzurechnen sind (VI. B. 1.), war diese zur Antwort verpflichtet. Diese Verpflichtung beschränkte sich nicht auf in den Akten enthaltene Informationen. Das im Bereich der Exekutive präsente Wissen ist nicht auf die Gesamtheit der vorhandenen Dokumente begrenzt, sondern umfasst auch das persönliche Wissen der handelnden Personen, jedenfalls soweit es, wie dies hier der Fall war, Bezug zur amtlichen Sphäre aufweist. Gegebenenfalls mussten die erforderlichen Informationen bei den Kabinettsmitgliedern eingeholt werden (vgl. VerfGHE 59, 144/179; VerfG Hamburg NVwZ-RR 2011, 425/427 f.). § 189 Abs. 2 GeschOLT steht dem nicht entgegen. Danach setzt die Einsicht Dritter in persönliche Akten und Abrechnungen, die beim Landtagsamt über Mitglieder des Landtags geführt werden, die Zustimmung des betroffenen Abgeordneten voraus. Es ist jedoch nicht ersichtlich, inwiefern hieraus eine Einschränkung des parlamentarischen Fragerechts abgeleitet werden könnte.

## VII.

55 Das Verfahren ist kostenfrei (Art. 27 Abs. 1 Satz 1 VfGHG). Den Antragstellern sind die durch das Verfahren entstandenen notwendigen Auslagen aus der Staatskasse zu erstatten (Art. 27 Abs. 5 VfGHG).

| | | |
|---|---|---|
| gez. Dr. Huber | Kersten | Ruderisch |
| gez. Koch | Brandt | Schaudig |
| gez. Schuchardt | Dr. Hahnzog | Brey |

Für den Gleichlaut der Ausfertigung mit der Urschrift
München, 22. Mai 2014
Die Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs:

Schierlinger

Schierlinger, Justizangestellte

Ein Mitglied des Verfassungsgerichtshofs hat gemäß Art. 25 Abs. 5 VfGHG folgendes Sondervotum zur Entscheidung vom 22. Mai 2014 Vf. 53-IVa-13 zu den Akten niedergelegt.

## Sondervotum

56 Der Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs vom 22. Mai 2014, wonach die Antworten der Bayerischen Staatsregierung auf die Anfragen zum Plenum vom 3. Juni 2013 (LT-Drs. 16/17008) die Rechte der Antragsteller aus Art. 13 Abs. 2 Satz 1, Art. 16 a Abs. 1, Abs. 2 Satz 1 BV verletzen, kann nicht zugestimmt werden.

57 Unstreitig ist dabei, dass Art. 13 Abs. 2 Satz 1 BV das Recht eines jeden Abgeordneten gewährleistet, sich mit Fragen an die Exekutive zu wenden, um sich die Kenntnisse zu verschaffen, die er zur Erfüllung seiner Aufgaben, also für die legislative Tätigkeit oder zur wirksamen Kontrolle der Staatsregierung, benötigt. Art. 16 a BV gestaltet das ausdrücklich als Minderheitenrecht aus. Diesem Recht korrespondiert eine Antwortpflicht der Staatsregierung.

58 Wesentlich ist der zutreffende Ansatz der Entscheidung, dass sich das Fragerecht und die ihm entsprechende Antwortpflicht nur auf Bereiche erstrecken können, für die die Regierung verantwortlich ist und dass in sachlicher Hinsicht davon jeder politische Bereich erfasst ist, in dem die Staatsregierung in ihrem oder eines ihrer Mitglieder in seinem Aufgabenbereich tätig geworden ist oder sich geäußert hat, sowie jeder Bereich, in dem die Regierung oder eines ihrer Mitglieder kraft rechtlicher Vorschriften tätig werden kann.

59 Im vorliegenden Fall beziehen sich die Fragestellungen auf Verhaltensweisen, die keinen Bezug zum Aufgabenbereich und zur Tätigkeit der Staatsregierung oder eines Regierungsmitglieds haben. Es geht hier ausschließlich um die Ausgestal-

tung und Rückabwicklung von Verträgen, die Mitglieder des Bayerischen Landtags zur Unterstützung ihrer parlamentarischen Arbeit abschließen können und wofür sie auf Antrag eine Kostenerstattung erhalten. Solche Verträge waren in Art. 6 Abs. 7 des Gesetzes über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Bayerischen Landtags (Bayerisches Abgeordnetengesetz – BayAbgG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 6. März 1996 (GVBl S. 82) vorgesehen. Durch Gesetz vom 22. Mai 2013 (GVBl S. 299) wird deren Ausgestaltung in Art. 8 BayAbgG neu geregelt. Dort finden sich neben den Voraussetzungen für den Erstattungsanspruch sowie einen solchen ausschließende Tatbestände auch Bestimmungen über das Landtagsamt als zuständige Behörde für die Abrechnung der Gehälter oder Aufwendungen (vgl. Art. 8 Abs. 1 Satz 5 BayAbgG) oder für die Abwicklung etwaiger Rückerstattungen im Falle nicht nachgewiesener ordnungsgemäßer Mittelverwendung (vgl. Art. 8 Abs. 3 Satz 2 BayAbgG). Diese gesetzliche Ausgestaltung, die derartige Verträge stets dem Bayerischen Abgeordnetengesetz unterwarf und noch unterwirft, spricht deutlich dafür, dass es sich beim Abschluss der Verträge und der sich daraus ergebenden Folgen um ein Feld handelt, das den Parlamentarier als solchen betrifft und für dessen Abwicklung das Landtagsamt zuständig ist.

60 Diese Zuständigkeit soll nach den Vorstellungen des Landtags keine Zugriffsmöglichkeit Dritter überlagern. Das ergibt sich aus § 189 Abs. 2 Satz 1 der Geschäftsordnung, die sich der Bayerische Landtag gemäß Art. 20 Abs. 3 BV am 14. August 2009 (GVBl S. 420) als ein oberstes Verfassungsorgan gegeben hat. Denn hiernach ist die Einsicht in persönliche Abrechnungen, die beim Landtagsamt über Mitglieder des Landtags geführt werden und anhand deren Aufschluss über die fragegegenständlichen Verträge i. S. d. Art. 8 BayAbgG zu gewinnen wäre, nur den betreffenden Mitgliedern des Landtags gestattet. Das Bayerische Abgeordnetengesetz und die Geschäftsordnung schaffen damit keine unzulässige Einschränkung des Fragerechts aus Art. 13 Abs. 2 Satz 1 BV oder Art. 16 a Abs. 1, Abs. 2 Satz 1 BV, sondern verdeutlichen, dass es sich hier um ein Feld handelt, das im Zuständigkeitsbereich des Landtags und seines Verwaltungsorgans liegt und daneben keine anderen Zuständigkeiten bestehen. Eine ähnliche Ausgestaltung des

parlamentarischen Fragerechts als Ausfluss des Zitierrechts in Art. 43 Abs. 1 GG oder des verfassungsrechtlichen Status des Abgeordneten in Art. 38 GG findet sich auf Bundesebene. Hier garantiert Art. 48 Abs. 3 GG den Abgeordneten eine in § 12 AbgG konkretisierte Amtsausstattung, die auch den Ersatz von Aufwendungen für die Beschäftigung von Mitarbeitern vorsieht (vgl. § 12 Abs. 3 AbgG). Zum Fragerecht einzelner Abgeordneter, das in § 105 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (GO BT) geregelt ist, hat der Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages in seiner Auslegungsentscheidung vom 14. Dezember 1996 festgehalten, dass schriftliche und mündliche Anfragen zum Verantwortungsbereich der Bundesregierung zulässig sind (Nr. 2) und dass schriftliche und mündliche Anfragen zum Verantwortungsbereich des Bundestages selbst unzulässig sind, wobei hierzu auch der Regelungsbereich des Art. 48 GG gehört (Nr. 3), auf dessen Grundlage die Ansprüche der Abgeordneten konkretisiert werden (Klein in Maunz/Dürig, GG, Art. 48 Rn. 187). Das hat der Ausschuss in seiner Zuständigkeit gemäß § 127 Abs. 1 Satz 2 GO BT entschieden, sodass diese Auslegung dem die Geschäftsordnung gemäß Art. 40 Abs. 1 Satz 2 GG erstellenden Bundestag zuzurechnen ist. Die dort getroffene Regelung weist Parallelen zu § 189 der Geschäftsordnung des Bayerischen Landtags auf. Diese ist ebenso wie jene vom jeweils zuständigen obersten Verfassungsorgan getroffen, dem das Recht zur Konkretisierung der verfassungsrechtlichen Zuständigkeitskreise, die nicht allein der jeweiligen Verfassungsgerichtsbarkeit obliegt, auch zusteht, wenn die vorgegebenen Wertungen, Grundentscheidungen, Grundsätze und Normen der Verfassung gewahrt sind. Gerade die vorliegende Fallgestaltung zeigt, dass Inhalt und Umfang des parlamentarischen Fragerechts offen und daher einer näheren Ausgestaltung durch das Parlament zugänglich sind (vgl. hierzu BVerfGE 62, 1 ff.; auch Klein, a. a. O., Art. 40 Rn. 25). Hiernach kommt dem parlamentarischen Geschäftsordnungsrecht durchaus eine materiell-rechtlich wirkende verfassungsfortbildende Kraft zu, die von der ordnungsrechtlichen Einschränkung des Fragerechts kraft verfahrensrechtlicher Gestaltungsautonomie zu unterscheiden ist (vgl. Klein, a. a. O., Art. 43 Rn. 88).

61 Jedenfalls im Zwischenergebnis damit übereinstimmend erkennt auch die Entscheidung die Thematik als zum „klassischen Parlamentsbinnenrecht" gehörend an, um dann aber in der Folge „gleichwohl" eine Verletzung verfassungsgemäßer Parlamentsrechte durch die Staatsregierung festzustellen, weil sie über die inmitten stehenden Fragen im Hinblick auf die ihrer Meinung nach fehlende Zuständigkeit, die sie bereits in ihrer Antwort geltend gemacht hat (vgl. LT-Drs. 16/17008 S. 1 ff.), keine Auskunft erteilt.

62 Die dafür angezogenen Erwägungen sind nicht tragfähig.

63 Allein die im parlamentarischen Regierungssystem übliche Personalverflechtung zwischen Legislative und Exekutive, hier die in der bayerischen Staatspraxis gängige Ernennung von Abgeordneten, die über eine Regierungspartei in den Landtag gewählt wurden, zu Staatsministern oder Staatssekretären, legt es nicht nahe, deren Verhaltensweisen ohne Unterscheidung und Trennung dahin in den Blick zunehmen, ob sie dem Mandat oder dem Amt zuzuordnen sind. Das mag für Bereiche in Betracht kommen, in denen eine solche Differenzierung mangels konkretisierbarer Kriterien verschwimmt (vgl. hierzu Geck, Die Fragestunde im Deutschen Bundestag, 1986, S. 81 ff.; Ritzel/Bücker/Schreiner, Handbuch für die parlamentarische Praxis mit Kommentar zur Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages, Vorbem. zu §§ 100 – 106, S. 8 ff.) und angesichts der hohen Bedeutung des parlamentarischen Kontrollrechts im Zweifel das Fragerecht und der Antwortanspruch durchschlagen, nicht aber dann, wenn, wie im vorliegenden Fall, anhand gesetzlicher Vorgaben und untergesetzlicher Normen, wobei es hier keiner Antwort auf die Frage der konkreten Rechtsnatur der Geschäftsordnung des Landtags bedarf, die Zuständigkeitsfrage wie oben dargestellt ohne Schwierigkeit beantwortet werden kann. Angesichts dieser klaren Abgrenzung braucht auch nicht die Betrachtung eines inhaltlichen Schwerpunktes der Fragen, um eine Antwortpflicht der Staatsregierung zu bejahen oder zu verneinen, bemüht zu werden. Auch das in der Entscheidung angeführte Budgetrecht des Parlaments (Art. 78 BV), das eine gesteigerte Sorgfaltspflicht bei der Mittelverwendung des für den Haushalt verantwortlichen Abgeordneten fordern mag, ist eher geeignet, die Trennung von Regie-

rungsamt und Mandat aufzuzeigen, als eine Vorbildfunktion zu indizieren, die in beliebiger Ausdeutung und Tragweite auch eine sachliche Zuständigkeit der Staatsregierung zu begründen vermöchte. Eine solche kann auch nicht durch die in diesem Zusammenhang angeführte mediale Wahrnehmung des Ministerpräsidenten belegt werden. Sein Verhalten kann weder eine in Wahrheit nicht gegebene sachliche Zuständigkeit begründen noch eine solche, bestünde sie denn, aufheben. Sein von den Antragstellern ins Feld geführtes Bemühen um eine „political correctness" („so etwas" tue man nicht), ist für die hier inmitten stehende Zuständigkeitsfrage ebenso ohne Belang wie Presseerklärungen der Bayerischen Staatskanzlei, die allenfalls einen Bezug zu Aktivitäten der Staatsregierung, aber damit noch keineswegs ihre sachliche Zuständigkeit aufzeigen können.

64 Die Zweckbestimmung des Fragerechts – hier insbesondere die Kontrolle der Regierung – vermag die Verpflichtung zur Beantwortung auf Bereiche jenseits der Regierungszuständigkeit nicht deshalb zu erweitern, weil damit Erkenntnisse gewonnen werden könnten, die wiederum Grundlagen zur unmittelbaren Beurteilung der Eignung der Amtsinhaber verheißen oder doch Rückschlüsse hierauf ermöglichen. Der Fragesteller braucht weder eine Rechtfertigung für sein Begehren noch ist er gar verpflichtet, sein letztlich verfolgtes Anliegen darzulegen. Jedenfalls im Vorhinein betrachtet ließe sich stets anführen, dass die angestrebte Erkenntnisgewinnung einem Urteil über die Eignung des Regierungsmitglieds zu dienen vermag. Denn in der öffentlichen Diskussion bedürfen wertende Meinungsäußerungen keines Bezuges zum Amt, ja überhaupt keiner nachvollziehbaren Begründung. Sie unterliegen grundsätzlich keinen Regeln und können im Schutze der in Art. 5 Abs. 1 GG, Art. 110 Abs. 1 Satz 1 BV verfassungsrechtlich verbürgten Meinungsfreiheit beliebig geäußert werden. Mit dem Hinweis auf ein Recht zur Erarbeitung von Grundlagen für die Eignungsbetrachtung eines Regierungsmitglieds oder auf Meinungen einer nicht näher umschriebenen Allgemeinheit könnte somit weit über die Zuständigkeit der Staatsregierung hinaus sie zur Beantwortung von Fragen in die Pflicht genommen werden. Es ist evident, dass eine angestrebte oder bereits stattfindende Diskussion über die Eignung von Regierungsmitgliedern für ihr Amt, wenn es nicht um Angelegenheiten ihres Amtsbereichs geht, keine

Zuständigkeit der Staatsregierung für Antworten zu Fragen nach dem Verhalten ihrer Mitglieder schaffen kann.

65 Nichts anderes gilt für die von der Entscheidung bemühte Vorbildfunktion eines Regierungsmitglieds. Sie ist außerdem nicht rechtlich verbürgt. Gemäß Art. 45 BV eröffnen allein die Berufung des Ministerpräsidenten und die Zustimmung des Landtags den Zugang zum Amt. Rechtlich ist dabei der Ministerpräsident frei, die Verfassung stellt nicht einmal irgendwelche Anforderungen an den Ernannten, z. B. an Lebensführung, Alter oder Qualifikation (Lindner in Lindner/Möstl/Wolff, Verfassung des Freistaates Bayern, 2009, Art. 45 Rn. 5), wie sie etwa sonst zum Zugang oder zur Ausübung öffentlicher Ämter Voraussetzung bzw. Gebot sind (vgl. Art. 33 Abs. 2 GG, Art. 94 Abs. 2, Art. 116 BV, § 34 Satz 3 BeamtStG) und erst recht nicht an eine irgendwie geartete Vorbildfunktion. Die ist auch weder Ausdruck gesellschaftlicher Erwartung noch einer an der Lebenswirklichkeit orientierten Realität. Dem steht nicht entgegen, dass eine politisch hervorragende Persönlichkeit durch ihre Öffentlichkeitswirkung ein Vorbild für Pflichterfüllung, Gemeinwohlorientierung, Entwicklung oder Lebensgestaltung sein kann. Unter diesem Aspekt Auskunftspflichten der Staatsregierung über ihre Mitglieder zu erweitern, kommt indes nicht in Betracht.