

WENDLER TREMML
RECHTSANWÄLTE

WENDLER TREMML · Martiusstr. 5 · D-80802 München

An den
Bayerischen Verfassungsgerichtshof
Prielmayerstraße 5
80097 München

MÜNCHEN

Dr. Bernd Tremml, M.C.J.¹
Dr. Dr. Georg Scholz †
Dr. Michael Bihler
Wolf D. Schenk²
Dr. Michael Karger^{1,4}
Dr. Andreas Stadler
Stefan Sandrock¹
Dr. Matthias von Oppen

BERLIN

Dr. Ralf Grote
Raimund E. Walch³
Norman Müller
Markus Schmidt
Carsten Gerlach

DÜSSELDORF

Michael Wendler
Dr. Jutta Walther
Kai F. Sturmfels, LL.M.³
Beata Kosny

BRÜSSEL

Sophie Melchinger
Stefan Zickgraf
Dr. Michael Bihler
Kai F. Sturmfels, LL.M.³

¹ Fachanwalt für Verwaltungsrecht
² Fachanwalt für Arbeitsrecht
³ Fachanwalt für Bau- u. Architektenrecht
⁴ Fachanwalt für Informationstechnologierecht
www.law-wt.de

München, den 1. Juli 2013
Durchwahl: 089/3 88 99-125
Unser Zeichen: 00220-13/mb

In der

Verfassungsstreitigkeit

zwischen

Markus Rinderspacher, MdL, Maximilianeum, 81627 München
Natascha Kohnen, MdL, Maximilianeum, 81627 München
Volkmar Halbleib, MdL, Maximilianeum, 81627 München
Inge Aures, MdL, Maximilianeum, 81627 München
Isabell Zacharias, MdL, Maximilianeum, 81627 München

- Antragsteller -

Bevollmächtigt: Wendler Tremml Rechtsanwälte,
RA Dr. Michael Bihler
Martiusstraße 5, 80802 München

und

Bayerische Staatsregierung,
vertr. durch Herrn Ministerpräsidenten Horst Seehofer,
Franz-Josef-Strauß-Ring 1, 80539 München

- Antragsgegnerin -

MÜNCHEN
Martiusstr. 5
D-80802 München
Telefon 0 89/38 89 90
Telefax 0 89/38 89 91 55
Munich@law-wt.de

DÜSSELDORF
Mörsenbroicher Weg 200
D-40470 Düsseldorf
Telefon 02 11/66 96 67 0
Telefax 02 11/66 96 67 66
Dus@law-wt.de

BERLIN
Fasanenstr. 61
D-10719 Berlin
Telefon 0 30/20 05 42 0
Telefax 0 30/20 05 42 11
Berlin@law-wt.de

BRÜSSEL
Av. de la Renaissance 1
B-1000 Bruxelles
Telefon 0032 2/739 63 54
Telefax 0032 2/736 05 71
Bruxelles@law-wt.de

HypoVereinsbank 68 94 810 (BLZ 700 202 70) · Postbank München 155 349-803 (BLZ 700 100 80)

Umsatzsteuer-ID: DE182788416

zeigen wir unter Vorlage der Vollmachtsurkunden an, dass wir die Antragsteller vertreten.

Namens und im Auftrag der Antragsteller wird

beantragt,

festzustellen:

**Die Nichtbeantwortung der schriftlichen Anfragen zum Plenum vom
3. Juni 2013, Landtagsdrucksache 16/17008**

des Antragstellers zu 1),

**soweit nicht nach dem Beginn der Beschäftigungsverhältnisse der Re-
gierungsmitglieder Brunner, Eck und Sibler gefragt wurde,**

der Antragstellerin zu 2)

des Antragstellers zu 3)

der Antragstellerin zu 4) und

der Antragstellerin zu 5)

**soweit nicht nach der Höhe der Erstattungssummen gefragt wurde,
durch die Antragsgegnerin verletzt die Antragsteller in ihren Rechten aus
Artikel 13 Abs. 2 S. 1, 16 a Abs. 1 und 2 S. 1 BV.**

I. Sachverhalt

1. Die Antragsteller zu 1) bis 5) sind Mitglieder des Bayerischen Landtags. Sie stellten am 03.06.2013 jeweils eine schriftliche Anfrage an die Bayerische Staatsregierung, in der sie zu den Beschäftigungs- und Vergütungsverhältnissen der Verwandten und Familienangehörigen von Mitgliedern der Staatsregierung Auskunft beehrten wie folgt:

Anfrage des Abgeordneten Markus Rinderspacher (SPD), Antragsteller zu 1)

"Arbeitsverträge der Familienangehörigen

Wann genau datieren die jeweiligen Arbeitsverträge der betroffenen Mitglieder der Bayerischen Staatsregierung mit ihren Verwandten und Familienangehörigen im Zusammenhang mit der Verwandtschaftsaffäre (Datum Arbeitsvertrag), wie war der Beschäftigungsumfang (Teilzeit/Vollzeit) im Detail definiert und wie hoch belaufen sich die jeweiligen Brutto-

Gehaltssummen (Arbeitgeber-Brutto) der angestellten Familienmitglieder jeweils pro Beschäftigungsjahr."

Anfrage der Abgeordneten Natascha Kohnen (SPD), Antragstellerin zu 2)

"Ich frage die Staatsregierung:

Welche Aufgabengebiete hatten die betroffenen Kabinettsmitglieder zur 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)?"

Anfrage des Abgeordneten Volkmar Halbleib (SPD), Antragsteller zu 3)

"Vertragliche Gestaltung der Verwandtenangestelltenverhältnisse

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?"

Anfrage der Abgeordneten Inge Aures (SPD), Antragstellerin zu 4)

"Berechnung der Rückerstattungen

Wie errechnen sich die vorgenommenen Rückerstattungs Zahlungen der betroffenen Kabinettsmitglieder zur Verwandtschaftsaffäre, gab es Rückerstattungen im Bereich der Sozialversicherungen, wenn nein, wieso nicht?"

Anfrage der Abgeordneten Isabell Zacharias (SPD), Antragstellerin zu 5)

"Rückerstattungs Zahlungen der Kabinettsmitglieder

Wann sind die Rückerstattungs Zahlungen der betroffenen Kabinettsmitglieder zur 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 noch keine Rückzahlung vorgenommen?"

2. Am 04.06.2013 nahm die Bayerische Staatskanzlei zu den schriftlichen Anfragen jeweils gleichlautend Stellung wie folgt:

"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 Bayerischen 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 Verfassung zu vertreten haben.

Die Staatsregierung sieht sich daher nicht als zuständig an für die zum Parlamentsbinnenrecht vorgelegten Anfragen."

Beweis: Landtagsdrucksache 16/17008, mit Fragen und Antworten
auszugsweise

- Anlage AS 1 -

Eine inhaltliche Beantwortung der Fragen erfolgte durch die Staatsregierung nicht.

3. Anlass der Schriftlichen Anfragen war die anhaltende öffentliche Diskussion über die Vorschriften des Art. 8 des Bayerischen Abgeordnetengesetzes (BayAbgG) in Verbindung mit der Übergangsvorschrift des § 2 Satz 2 des Gesetzes zur Änderung des Bayerischen Abgeordnetengesetzes vom 08.12.2000, GVBl. Nr. 28 S. 792. Diese Diskussion wurde durch eine Veröffentlichung des Verwaltungsrechtslehrers Prof. Dr. Hans-Herbert von Arnim ausgelöst. Er hat in seinem im April 2013 erschienenen Werk "Die Selbstbediener" darauf hingewiesen, dass nach diesen Vorschriften Mitglieder des Bayerischen Landtags zur Unterstützung ihrer Arbeit die Kosten für Arbeits-, Dienst- und Werkverträge gegen Nachweis erstattet erhalten können. Auf Antrag erhalten die Abgeordneten monatliche Vorauszahlungen auf diese Kosten bis zu einer Höhe von 7.524,- Euro monatlich, über die jährlich im Nachhinein abzurechnen ist. Dies galt aufgrund einer unbefristeten Übergangsregelung auch bei der Beschäftigung von Personen, die mit dem Mitglied des Landtags verheiratet, im ersten Grad verwandt oder im ersten Grad verschwägert waren, wenn das entsprechende Vertragsverhältnis vor dem Inkrafttreten des Änderungsgesetzes am 01.12.2000 begründet worden war. Der Bayerische Landtag hat mit Gesetz vom 16.05.2013 diese Übergangsregelung mit Wirkung zum 01.06.2013 ersatzlos gestrichen.

- 4.a. Der Ministerpräsident ließ über seinen Pressesprecher am 19.04.2013 verlauten, dass ihm diese sogenannte Altfallregelung nicht bekannt war und erklären:

"Aus seiner Sicht ist diese Regelung nicht mehr begründbar und der Öffentlichkeit nicht mehr vermittelbar".

Beweis: Pressemitteilung der Bayerischen Staatskanzlei vom 19.04.2013

- Anlage AS 2 -

- b. Nachdem bekannt wurde, dass eine größere Zahl von CSU-Abgeordneten von der Altfallregelung Gebrauch gemacht hatte, erklärte der Ministerpräsident in einem Gespräch mit der Süddeutschen Zeitung:

"Deshalb muss man diese Regelung beenden." ... "Ich lasse in der Staatskanzlei prüfen, ob dazu ein Gesetz notwendig ist. Wenn ja, dann plädiere ich dafür, dass wir dies noch in dieser Legislatur tun."

Da zu den betroffenen Abgeordneten auch die Mitglieder der Bayerischen Staatsregierung Ludwig Spaenle (Kultusminister); Gerhard Eck (Staatssekretär im Ministerium des Inneren) und Franz Pschierer (Staatssekretär im Finanzministerium) gehörten, sagte der Ministerpräsident:

"Kabinettsmitglieder, die betroffen sind, werden diese Beschäftigungsverhältnisse beenden, auch ohne Gesetz. Das habe ich am Donnerstag veranlasst."

Beweis: Süddeutsche Zeitung, Landkreisausgaben Mantelteil vom 20.04.2013

- Anlage AS 3 -

Auch in einem Spiegel-Interview, das am 29.04.2013 veröffentlicht wurde, erklärte der Ministerpräsident:

"So etwas tut man nicht. Es gibt Dinge im Leben, die sind vielleicht rechtlich in Ordnung, aber gesellschaftlich nicht tragbar." ... "Ich habe erst vor wenigen Tagen von dieser Praxis erfahren. Das hat mich alarmiert, und deshalb werden wir das Verbot solcher Beschäftigungen jetzt verschärfen. Bei meinen Ministern wurden sie sofort beendet."

Beweis: Der Spiegel vom 29.04.2013; Spiegel-Gespräch

- Anlage AS 4 -

- c. Nach Mitteilung der Süddeutschen Zeitung vom 06.05.2013 "verlangte" der Ministerpräsident von allen Ministern und Staatssekretären, die nach ihrer Berufung in das Kabinett noch Familienmitglieder beschäftigten, als "Wiedergutmachung", sie sollten "Geld zurückzahlen."

"Eine Geste",

sagte der Ministerpräsident.

Beweis: Süddeutsche Zeitung vom 06.05.2013

- Anlage AS 5 -

Nachdem sich einige Kabinettsmitglieder zunächst sträubten - Landwirtschaftsminister Brunner wollte "13.500 Euro spenden" und Innenstaatssekretär Eck erklärte, er wolle sich nicht zu einem "Schnellschuss" drängen lassen - stellte der Ministerpräsident im Nürnberger Presseclub am 09.05.2013 "mit Genugtuung" fest, dass die fünf Kabinettsmitglieder, die Angehörige seit 2008 ("also in meiner Zeit als Ministerpräsident") aus Steuergeldern beschäftigt haben, das Geld vollständig an die Staatskasse zurückgezahlt haben.

Beweis: Nürnberger Nachrichten vom 09.05.2013.: "Nur die absolute Transparenz hilft"

- Anlage AS 6 -

- d. Eine Umfrage bei den betroffenen Politikern ergab nach einer Mitteilung des Tagespiegels vom 10.05.2013 allerdings, "dass es weiter an Transparenz mangelt, dass manche Kabinettsmitglieder einige Angaben nicht öffentlich machen wollen und andere gänzlich mauern."

- Landwirtschaftsminister Brunner erklärte, er habe wie seine Kabinettskollegen das zurücküberwiesen, "was Familienangehörige in der Zeit meiner Kabinetts-tätigkeit netto verdient haben." Dies seien exakt 13.666,- Euro;
- Kultusminister Spaenle erklärte, er habe 34.889 Euro bereits Anfang der Woche an die Staatskasse überwiesen;
- Finanz-Staatssekretär Pschierer gab keine Auskünfte;

- Innenstaatssekretär Eck machte keine Angaben über die Einkünfte seiner Frau im Stimmkreisbüro, teilte aber mit, dass er das Geld an die Staatskasse zurückzahle;
- Kultus-Staatssekretär Bernd Sibler wollte kein Geld überweisen;
- Justizministerin Merk hatte sich "quasi freiwillig" der Rückzahlung angeschlossen. Sie hatte sich ihre Homepage von ihrer Schwester gestalten lassen und dafür Mittel der Vergütung für Informations- und Kommunikationseinrichtungen, Art. 6 Abs. 4 BayAbG, verwendet.

Beweis: <http://www.tagesspiegel.de/politik/csu-amigo-afaere-nicht-alle-wollen-geld-zurueckzahlen> vom 10.05.2013, 13:03

- Anlage AS 7 -

- e. Am 21.05.2013 meldete die Süddeutsche Zeitung, die drei Kabinettsmitglieder Brunner, Eck und Sibler hätten im Jahr 2000 noch schnell als Abgeordnete des Landtags ihre Ehefrauen bei sich angestellt, obwohl sich bereits abzeichnete, dass die Politik diese Praxis abstellen wollte. Der Ministerpräsident hatte nach eigenen Angaben noch am Freitag eine eigene Untersuchung durch die Staatskanzlei in die Wege geleitet und Staatskanzleichef Thomas Kreuzer damit beauftragt, herauszufinden, ob und wenn ja welche heutigen Kabinettsmitglieder im Jahr 2000 noch vor der Gesetzesänderung Verträge mit Familienangehörigen unterzeichneten.

Beweis: Süddeutsche Zeitung, München/Bayern vom 21.05.2013

- Anlage AS 8 -

Am 22.05.2013 erklärte der Leiter der Bayerischen Staatskanzlei, der Ministerpräsident habe mit diesen Kabinettsmitgliedern persönliche Gespräche geführt, aus denen sich ergeben habe, die Beschäftigung sei in allen drei Fällen rechtmäßig gewesen.

Beweis: Pressemitteilung Nr. 186 vom 22.05.2013

- Anlage AS 9 -

- f. Am 28.05.2013 veröffentlichte die Landtagspräsidentin eine 152 Seiten umfassende Dokumentation zum parlamentarischen Werdegang des Änderungsgesetzes zum Bayerischen Abgeordnetengesetz in den Jahren 1999 und 2000, in dem die Altfallregelung beschlossen worden war. Enthalten war auch eine Liste derjenigen Abgeordneten, die

im Jahr 2000 ein Beschäftigungsverhältnis mit Ehefrau/Ehemann oder Kindern eingegangen waren.

Aus dieser Zusammenstellung gehen der datumsmäßige Beginn des Beschäftigungsverhältnisses und das Verwandtschaftsverhältnis zwischen Beschäftigtem und Abgeordneten hervor. In den Bemerkungen wird angegeben, ob die Angaben durch Belege nachgewiesen wurden oder auf den Angaben der betroffenen Abgeordneten beruhten.

Beweis: Erklärung der Landtagspräsidentin vom 28.05.2013 - im Auszug

- Anlage AS 10 -

- g. Nach dem bisher der Öffentlichkeit bekannt gewordenen Sachverhalt haben insgesamt fünf Kabinettsmitglieder der derzeitigen Regierung (Brunner, Eck, Pschierer, Sibler, Spaenle) von der Altfallregelung Gebrauch gemacht. Ein weiteres Kabinettsmitglied (Merk) hat im Rahmen des Art. 6 Abs. 4 BayAbgG eine Verwandte 2. Grades beschäftigt. Von den Kabinettsmitgliedern haben drei (Brunner, Eck und Sibler) Beschäftigungsverhältnisse im Jahr 2000 begründet; bei diesen ist das Datum des Beginns oder des erneuten Beginns der Beschäftigungsverhältnisses bekannt geworden. Ebenfalls drei Kabinettsmitglieder (Eck, Pschierer und Spaenle) haben die Altfallregelung noch im Jahr 2013 genutzt.

Außerdem liegen Angaben von drei Kabinettsmitgliedern zur Höhe der geleisteten Rückzahlungen vor. Die Rückzahlung der Justizministerin betrifft nicht den Bereich der Schriftlichen Anfragen.

II. Zulässigkeit

1. Antragsteller und Antragsberechtigung

Die Antragsteller sind sämtlich Abgeordnete des Bayerischen Landtags.

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

Teile des Landtags sind auch einzelne Abgeordnete antragsberechtigt, soweit sie eigene Rechte geltend machen können.

*VerfGHE 42, 108/113 f.; 47, 194/198; Wolff, in:
Lindner/Möstl/Wolff, Verfassung des Freistaats Bayern, Kommentar,
München 2009, Artikel 64, Rdn. 12*

In der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs ist es anerkannt, dass dem einzelnen Abgeordneten u.a. aus Artikel 13 Abs. 2 S. 1 BV und Artikel 16 a Abs. 1, 2 S. 1 BV individuelle Rechte zukommen.

VerfGHE 54, 62/73

Somit sind die Antragsteller antragsberechtigt.

Da die Antragsteller jeweils einzeln schriftliche Anfragen gestellt haben, deren Beantwortung jeweils einzeln, wenn auch gleichlautend, von der Staatsregierung abgelehnt wurde, liegt eine subjektive Häufung von Organstreitigkeiten vor.

2. Antragsgegner

Antragsgegner ist die Bayerische Staatsregierung. Sie ist ein oberstes Staatsorgan und damit im Verfahren der Verfassungsstreitigkeit parteifähig.

*Meder, Die Verfassung des Freistaates Bayern, Handkommentar,
4. Auflage, Stuttgart 1992, Art. 64, Rdn. 1*

3. Streitgegenstand und Antragsbefugnis

Streitgegenstand sind fünf einzelne Verfassungsstreitigkeiten zwischen den Antragstellern und der Antragsgegnerin. Verfassungsstreitigkeiten sind Streitigkeiten im Zusammenhang mit der Anwendung oder Auslegung einer Norm der Bayerischen Verfassung über Rechte und Pflichten der Beteiligten.

VerfGHE 30, 48/57; 34, 119/121; 42, 108/114

Die Streitfrage muss sich auf Befugnisse, Rechte oder Pflichten zumindest eines Beteiligten beziehen, die sich aus der Verfassung ableiten. Dabei muss das Verhalten des Antragsgegners die Rechte des Antragstellers beeinträchtigen.

VerfGHE 38, 165/174; 39, 96/136; Meder, a.a.O., Art. 64, Rdn. 2

Eine Verfassungsstreitigkeit liegt dabei schon dann vor, wenn ein Staatsorgan (bzw. Teile davon) eine bestimmte Handlung eines anderen Staatsorgans für verfassungswidrig hält.

Wolff, in Lindner/Möstl/Wolff, Verfassung des Freistaats Bayern, Kommentar, München 2009, Artikel 64, Rdn. 6.

Hier stehen die Rechte der Antragsteller in Bezug auf die Informationserteilung durch die Bayerische Staatsregierung aus den Artikeln 13 Abs. 2 S. 1, 16 a Abs. 1, 2 S. 1 BV im Streit, da die Staatsregierung die Auffassung vertritt, die Fragen würden das Parlamentsbinnenrecht betreffen und sie sei für die Beantwortung nicht zuständig. Mit dieser Begründung hat die Staatsregierung die Beantwortung der Fragen abgelehnt.

Aus Artikel 13 Abs. 2 S. 1, 16 a Abs. 1, 2 S. 1 BV ergibt sich ein Recht der Abgeordneten, Fragen an die Staatsregierung zu richten. Dem korrespondiert die grundsätzliche Pflicht der Staatsregierung, diese Fragen auch wahrheitsgemäß zu beantworten.

VerfGHE 54, 62/73

Die Nichtbeantwortung von schriftlichen Anfragen von Mitgliedern des Landtags durch die Staatsregierung ist geeignet, die parlamentarische Arbeit der Antragsteller zu behindern. Diese sind zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben, zu denen auch und gerade die wirksame Kontrolle der Exekutive gehört, auf die Mitteilung von erheblichen Informationen durch die Staatsregierung angewiesen.

VerfGHE 59, 144/178)

Die Bayerische Staatsregierung beruft sich vorliegend auf ihre "Unzuständigkeit" und verweigert mit dieser Begründung die Beantwortung der gestellten Fragen. Das Ver-

halten der Bayerischen Staatsregierung ist somit geeignet, die verfassungsrechtlichen Rechte der Antragsteller zu beeinträchtigen.

Da das Bestehen der Antwortpflicht zwischen den Parteien im Streit steht, liegt eine Verfassungsstreitigkeit gem. Art. 64 BV, Art. 2 Nr. 4 und Art. 49 Abs. 1 VerfGHG vor.

4. Vollmacht

Die Antragsteller haben in jeweils einzelnen Vollmachten den Unterzeichnenden bevollmächtigt. Ihre Vollmachten sind als Anlage diesem Schriftsatz beigelegt.

III. Begründetheit

Die Nichtbeantwortung der schriftlichen Anfragen der Antragsteller durch die Antragsgegnerin verstößt gegen die Rechte der Antragsteller aus Art. 13 Abs. 2 S. 1 und Art. 16 a Abs. 1, 2 S. 1 BV, da die Antragsgegnerin zur Beantwortung der gestellten Fragen verpflichtet ist.

1. Fragerecht des Abgeordneten und Antwortpflicht der Regierung

- a. Das Fragerecht der Abgeordneten gegenüber der Staatsregierung ist in der bayerischen Verfassung zwar nicht unmittelbar normiert, es ergibt sich aber aus Art. 13 Abs. 2 S. 1, 16 a Abs. 1, 2 S. 1 BV.

VerfGHG 54, 62/73; Möstl, in: Lindner/Möstl/Wolff, Verfassung des Freistaats Bayern, Kommentar, München 2009, Artikel 13, Rdn. 14

Das Fragerecht der Abgeordneten ist in § 71 der Geschäftsordnung des Landtages ausdrücklich erwähnt. Zugleich sind dort auch die von der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs herausgearbeiteten Grenzen des Fragerechts normiert.

„(1) Jedes Mitglied des Landtags hat das Recht, beim Landtag Anfragen zur schriftlichen Beantwortung einzureichen. Diese Anfragen müssen sich auf Angelegenheiten, für die die Staatsregierung unmittelbar oder mittelbar verantwortlich ist, beschränken und knapp und

sachlich gehalten sein. Der Sinn der Anfrage darf nur in einem kurzen Vorspruch, soweit dieser zum Verständnis unerlässlich notwendig ist, erläutert werden. Sie soll grundsätzlich Fragen an nur ein Ressort beinhalten. (...).“

Das Fragerecht erstreckt sich auf alle Bereiche, für die die Staatsregierung verantwortlich ist.

VerfGHE 59, 144/179;

vgl. ähnlich SachsAnbVerfG, Urteil vom 17.1.2000 = NVwZ 2000, 671/672)

Das Fragerecht findet seine verfassungsrechtliche Begründung in dem in Artikel 13 Abs. 2 S. 1 BV begründeten Status der Parlamentsabgeordneten sowie allgemein in den Aufgaben, die einem Parlament in einem demokratischen Rechtsstaat zukommen. Dies sind insbesondere die Mitwirkung an der Gesetzgebung sowie die Kontrolle der Exekutive.

VerfGHE 30, 48/62; 59, 144/178;

vgl. auch VerfG MV LKV 2003, 182/185)

Der Verfassungsgerichtshof hat hierzu ausgeführt:

"Neben der Gesetzgebung kommt dem Parlament die Kontrolle der Exekutive zu. Die Kontrollfunktion des Parlaments als grundlegendes Prinzip des parlamentarischen Regierungssystems und der Gewaltenteilung ist angesichts des regelmäßig bestehenden Interessengegensatzes zwischen regierungstragender Mehrheit und oppositioneller Minderheit wesentlich von den Wirkungsmöglichkeiten der Minderheit abhängig. Das Fragerecht des einzelnen Abgeordneten zur Ausübung der parlamentarischen Kontrolle über die Exekutive ist insoweit auch in Art. 16a Abs. 1 und Abs. 2 Satz 1 BayVerf. begründet."

VerfGH, Entscheidung vom 06.06.2011, NVwZ-RR 2011,841

Der einzelne Abgeordnete hat somit ein subjektives Recht, dass ihm von Seiten der Exekutive nicht diejenigen Informationen vorenthalten werden, die zur Erfüllung seines Mandates notwendig sind.

Die verfassungsrechtliche Lage im Freistaat Bayern entspricht dabei im Wesentlichen derjenigen auf Bundesebene.

*BVerfGE 13, 123/125; 57, 1/4; BVerfG, Beschluss vom 1.7.2009,
2 BvE 5/06 = NVwZ 2009, 1092, Rdn. 123*

Der strukturellen Ähnlichkeit zwischen Bundesrecht und Landesrecht entspricht es, dass der Verfassungsgerichtshof in seiner Rechtsprechung zu Grund und Grenzen des Fragerechts der Abgeordneten auch auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zurückgreift und sich in der Auslegung von unbestimmten Rechtsbegriffen wie z.B. dem „Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung“ an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts angelehnt hat. Gleichzeitig folgt die Notwendigkeit parlamentarischer Kontrolle der Regierung mit entsprechenden Informationsrechten auch aus der Homogenitätsklausel des Artikels 28 Abs. 2 S. 1 GG.

VerfGHE 59, 144/183; zum Fragerecht als „gemeindeutschem“ Verfassungsrecht siehe auch Peter M. Huber/Sebastian Unger, Parlamentarisches Fragerecht und Antwortpflicht der Regierung, NordÖR 2007, 479/480

- b. Dem Fragerecht des einzelnen Abgeordneten korrespondiert eine Antwortpflicht der Staatsregierung.

*VerfGHE 54, 62/74; BVerfGE 13, 123/125; 57, 1/5; 67, 100/129; 70, 324/355;
BVerfG NJW 1996, 2085; VerfGH NW NVwZ 1994, 678;
VerfG Bbg DÖV 2001, 164/165; SaarVerfGH NVwZ-RR 2003, 81/82;
Hubert Weis: Parlamentarisches Fragerecht und Antwortpflicht der Regierung,
DVBl. 1988, 268/271*

2. Verantwortlichkeit der Staatsregierung gem. § 71 Abs. 1 GSchOLT

Die Staatsregierung hat die Nichtbeantwortung der Schriftlichen Anfragen ausdrücklich mit ihrer Unzuständigkeit begründet. Sie wollte damit zum Ausdruck bringen, die Schriftlichen Anfragen der Antragsteller würden sich nicht auf Angelegenheiten beschränken, für die die Staatsregierung unmittelbar oder mittelbar verantwortlich ist, § 71 Abs. 1 GeschOLT, und deshalb bestehe keine Antwortpflicht.

- a. Während die unmittelbare Verantwortung die unmittelbare Staatsverwaltung meint, betrifft die mittelbare Verantwortung die mittelbare Staatsverwaltung durch rechtsfä-

hige Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts. Der Verantwortungsbereich der Staatsregierung umfasst nicht nur das Regierungshandeln im engeren Sinn, sondern auch die Regierungsverantwortung. Der Verfassungsgerichtshof definiert den Verantwortungsbereich der Staatsregierung über die Möglichkeit zur Einflussnahme und den Aufgabenbereich:

"Wer keine Möglichkeit besaß oder besitzt, auf ein Tun, Dulden oder Unterlassen einzuwirken, kann dafür auch nicht zur Verantwortung gezogen werden. Für das parlamentarische Fragerecht bedeutet dies: Es erstreckt sich auf jeden politischen Bereich, in dem die Staatsregierung oder eines ihrer Mitglieder in seinem Aufgabenbereich tätig geworden ist oder sich geäußert hat, sowie auf jeden Bereich, in dem die Regierung oder eines ihrer Mitglieder kraft rechtlicher Vorschriften tätig werden kann. (...)"

VerfGH, Entscheidung vom 26.07.2006, NVwZ 2007, 204

b. Verantwortung der Staatsregierung bei Möglichkeit zur Einwirkung

Die Fragen der Antragsteller betreffen das Verhalten einzelner Mitglieder der Staatsregierung vor und während der Zeit als Regierungsmitglied in Bezug auf die zivilrechtliche Ausgestaltung der Beschäftigungsverhältnisse mit ihren Familienmitgliedern unter Berücksichtigung der Tatsache, dass die Aufwendungen für die Vergütung von der Staatskasse getragen wurden.

Hinter den Fragen steht das moralische Verdikt des Ministerpräsidenten, dass man "so etwas" nicht tut (**Anlage AS 4**).

- aa. Nach den Vorschriften der Bayerischen Verfassung ist der Ministerpräsident nur in sehr eingeschränktem Maße als Vorgesetzter der Staatsminister tätig, z.B. bei der Anzeige von Urlaubs- und Dienstreisen außerhalb der EU (§ 1 Abs. 9 StRGeschO) oder der Zustimmung zur Übernahme der Mitgliedschaft in Aufsichtsräten oder ähnlichen Gremien (§ 1 Abs. 10 StRGeschO). Auch die Richtlinienkompetenz des Ministerpräsidenten, Art. 47 Abs. 2 BV, beinhaltet kein Weisungsrecht gegenüber den Staatsministern. Vielmehr führen diese ihre Geschäftsbereiche selbstständig und unter eigener Verantwortung gegenüber dem Landtag, Art. 51 Abs. 1 BV.

Lindner in: Lindner/Möstl/Wolff, Verfassung des Freistaats Bayern, Kommentar, München 2009, Artikel 51, 6 und 9; Schweiger in: Naviasky/Leusser/Schweiger/Zacher,

Die Verfassung des Freistaates Bayern, Kommentar, Art. 51, Rdn. 3

- bb. Betrachtet man die zeitliche Abfolge der Geschehnisse und die Äußerungen des Ministerpräsidenten in der Presse, so wird deutlich, dass dem Ministerpräsidenten ungeachtet der verfassungsrechtlichen Rechtslage Einwirkungsmöglichkeiten auf die Mitglieder seines Kabinetts zu Gebote standen: Der Ministerpräsident hat von Anfang an deutlich gemacht, dass er die "Personalhoheit" (so die Süddeutsche Zeitung vom 20.04.2013, **Anlage AS 3**) übernehme und er hat nach eigenen Worten die Verwandtenbeschäftigung "*sofort beendet*" (Spiegel-Interview vom 29.04.2013, **Anlage AS 4**). Dies geschah, bevor der Bayerische Landtag für die Abgeordneten die Altfallregelung abgeschafft hat.

Der Ministerpräsident hat auch von den betroffenen Regierungsmitgliedern verlangt, sie sollten Gelder zurückzahlen. Nachdem bekannt geworden war, dass Kultusminister Spaenle 34.000 Euro an den Staat zurückbezahlt habe, zitiert die Süddeutsche Zeitung den Ministerpräsidenten: "*Ich denke, dass das ein guter Weg ist. Er wird Fortsetzung finden für die Kabinettsmitglieder.*" (Süddeutsche Zeitung vom 06.05.2013, **Anlage AS 5**). Entsprechend haben die Kabinettsmitglieder, wieder nach Aussage des Ministerpräsidenten, das Geld vollständig an die Staatskasse zurückgezahlt (Nürnberger Nachrichten vom 09.05.2013, **Anlage AS 6**)

Von denjenigen Mitgliedern der CSU-Fraktion im Bayerischen Landtag, die nicht Mitglieder der Staatsregierung sind, hat der Ministerpräsident ein solches Verhalten weder verlangt noch ihnen gegenüber durchgesetzt.

Daraus folgt, dass der Ministerpräsident in Ausübung seiner Richtlinienkompetenz den Mitgliedern seines Kabinetts einen Handlungsrahmen vorgegeben hat, den diese *nolens volens* ausgefüllt haben. Die daraus resultierenden Handlungsweisen (Beendigung der Beschäftigungsverhältnisse und Rückzahlung der empfangenen Gelder an die Staatskasse) haben die Mitglieder der Staatsregierung unmittelbar betroffen.

Damit ist die Staatsregierung tätig geworden.

- c. Verantwortung der Staatsregierung im eigenen Aufgabenbereich

Die Staatsregierung hat in ihrer Stellungnahme ausgeführt: "*Die Einzelfragen richten sich an die betreffenden Personen in ihrer Funktion als Abgeordnete und Mitglieder des Bayerischen*

Landtags, ...". Mit dieser Formulierung soll zum Ausdruck gebracht werden, der Aufgabenbereich der Mitglieder der Staatsregierung sei durch die Beschäftigungsverhältnisse mit Verwandten nicht betroffen und deshalb der Verantwortungsbereich der Staatsregierung nicht eröffnet.

- aa. Wie bereits dargelegt, zielen die Fragen der Antragsteller auf das Verhalten der betroffenen Kabinettsmitglieder. Es geht 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 haben.
- bb. Dieses Verhalten betrifft auch den Aufgabenbereich der Staatsregierung, weil der Ministerpräsident den Vorgang aufgegriffen und die Sachbehandlung zum Inhalt seiner Richtlinienkompetenz gemacht hat.

Der Ministerpräsident hat, das Bild der parlamentarischen "Selbstbediener" und die möglichen Auswirkungen auf die Glaubwürdigkeit der politischen Klasse vor Augen, die politische Entscheidung getroffen, die vom Abgeordnetengesetz eröffneten Möglichkeiten für Kabinettsmitglieder zu unterbinden.

Diese politische Handlung ist keinem einzelnen Aufgabenbereich im Sinne einer Ressortverantwortlichkeit zuzuweisen, sondern betrifft die Staatsregierung als Ganzes. Weil die Richtlinienkompetenz ein "politisches" Leitungsinstrument darstellt, das verfassungsrechtlich vorausgesetzt aber nicht eingegrenzt wird, besteht insoweit eine Allzuständigkeit der Staatsregierung und des ihr vorsitzenden Ministerpräsidenten. Die Aufgabenwahrnehmung durch den Ministerpräsidenten im Bereich der Richtlinienkompetenz benötigt und bedingt deshalb - über Art. 47 Abs. 2 BV hinaus - keine Befugnisnorm.

- cc. Das Verhalten der Kabinettsmitglieder war, nachdem der Ministerpräsident die Verwandtenbeschäftigung zu seiner Sache gemacht hatte, auch nicht mehr deren Privatangelegenheit, sondern Gegenstand der Richtlinien der Politik und damit Angelegenheit der Staatsregierung.
- d. Doppelfunktion als Regierungsmitglied und Abgeordneter

Alle betroffenen Kabinettsmitglieder sind gleichzeitig Abgeordnete des Bayerischen Landtags. Die Diskussion um die Rechtmäßigkeit und die Sinnhaftigkeit der entsprechenden Kompatibilitätsregelungen auf Bundes- (Art. 66 GG) und Landesebene (Art. 57 BV) braucht angesichts der eindeutig herrschenden Lehre und der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs, die ebenfalls von der Vereinbarkeit von Abgeordnetenmandat und Regierungszugehörigkeit ausgeht, nicht vertieft werden.

Herzog in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 2013, Art. 66 GG, Rdn. 33;
Lindner in: Lindner/Möstl/Wolff, Verfassung des Freistaats Bayern, Kommentar,
München 2009, Art. 57, Rdn. 10; VerfGHE 24, 137/151

Aus der Kompatibilität von Abgeordnetenmandat und Regierungsamt folgt aber, dass die Verantwortlichkeiten in Amt und Mandat nicht voneinander zu trennen sind. Dies gilt ohne weiteres für erlangtes Wissen. Es gilt aber auch für das Handeln der Betroffenen.

Der Status und die Aufgaben der Mitglieder der obersten Staatsorgane 'Landtag' und 'Staatsregierung' sind von der Verfassung grundlegend unterschiedlich gestaltet. Abgeordnete werden gewählt (Art. 14 BV) und verlieren ihr Amt nur durch außergewöhnliche Umstände (Art. 19 BV). Mitglieder der Staatsregierung werden dagegen vom Ministerpräsidenten, wenn auch mit parlamentarischem Zustimmungsvorbehalt, berufen und entlassen (Art. 45 BV). Während Abgeordnete nur ihrem Gewissen verantwortlich und an Aufträge nicht gebunden sind (Art. 13 Abs. 2 BV), führen Staatsminister ihren Geschäftsbereich gemäß den vom Ministerpräsidenten bestimmten Richtlinien der Politik selbstständig (Art. 51 Abs. 1 BV). Schließlich obliegt dem Landtag die parlamentarische Kontrolle der Staatsregierung (Art. 43 Abs. 1 BV, Art. 24, Art. 25, Art. 59 BV).

Aus der verfassungsrechtlich vorauszusetzenden Tatsache, dass die Mitgliedschaft im zu kontrollierenden Staatsorgan die Mitgliedschaft im Kontrollorgan nicht hindert, folgt, dass sich die parlamentarische Kontrolle auch auf das Verhalten der Mitglieder der Staatsregierung in ihrer Funktion als Landtagsmitglieder erstreckt.

- e. Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass sich alle Anfragen der Antragsteller rein formal betrachtet auf die Beschäftigungsverhältnisse der "Mitglieder der Staatsregierung" und "Kabinettsmitglieder" beziehen. Es wird also nicht nach den Angelegenheiten bayerischen Abgeordneter gefragt, sondern nach den Angelegenheiten der Betroffene-

nen, die sowohl bayerische Regierungsmitglieder als auch Mitglieder des Landtags sind.

In dem durch die Fragen bezeichneten Umfang ist deshalb die Staatsregierung auch zur Beantwortung verpflichtet.

3. Zu den Schriftlichen Anfragen im einzelnen

a. Antragsteller zu 1)

Soweit der Antragsteller zu 1) nach dem Datum der Arbeitsverträge gefragt hat, ist diese Frage bezüglich der Regierungsmitglieder Brunner, Eck und Siblinger bereits durch die Landtagspräsidentin beantwortet und das Rechtsschutzbedürfnis dadurch entfallen. Dem war durch die Einschränkung des Streitstoffs Rechnung zu tragen. Die Frage nach Beschäftigungsumfang und Vergütungshöhe ist dagegen noch nicht beantwortet.

Die Beantwortung der Frage nach dem Beschäftigungsumfang und der Vergütungshöhe soll den Antragsteller zu 1) instand setzen, zu beurteilen, ob die in den Familienbeschäftigungsverhältnissen vereinbarten Bedingungen einem Drittvergleich standhalten.

b. Antragstellerin zu 2)

Die Fragen nach Aufgabengebiet der Angehörigen, Fortbildungsmaßnahmen und Kündigungszeitpunkt und Kündigungsfrist der Beschäftigungsverträge ist noch nicht beantwortet.

Die Beantwortung der Frage soll die Antragstellerin zu 2) in die Lage versetzen, zu prüfen, ob die Beschäftigungsverhältnisse tatsächlich dem in Art. 8 Abs. 1 BayAbgG vorausgesetzten Zweck dienen, den Abgeordneten in seiner parlamentarischen Arbeit zu unterstützen. Die Frage nach den Fortbildungen dient dem Drittvergleich und fragt zusätzlich möglicherweise gewährte Vergünstigungen ab.

Die Frage nach Kündigungszeitpunkt und Kündigungsfrist dient zunächst der Kontrolle der Angaben des Ministerpräsidenten über die sofortige Beendigung der Beschäftigungsverhältnisse. Zugleich wird die Beantwortung näheren Aufschluss über

die Frage geben, ob die Vertragsbedingungen hinsichtlich der Kündigung einem Drittvergleich standhalten.

c. Antragsteller zu 3)

Die Frage nach einzelnen Gehaltsbestandteilen, nach Gehaltserhöhungen und nach Vertragsänderungen ist noch nicht beantwortet. Die Frage zielt auf den Drittvergleich um die Angemessenheit der Vergütung überprüfen zu können.

d. Antragstellerin zu 4)

Die Frage zielt auf die Berechnung der gezahlten Beträge. Die Kenntnis der zwischenzeitlich von einigen Regierungsmitgliedern mitgeteilten Gesamtbeträge ihrer Rückzahlungen an die Staatskasse hat das Rechtsschutzbedürfnis nicht entfallen lassen. Die Frage ist nicht beantwortet.

Anhand der Antwort auf die Frage kann die Antragstellerin zu 4) überprüfen, ob die von den Regierungsmittgliedern zugestandenen Rückzahlungsbeträge zutreffend errechnet wurden.

Außerdem soll die Motivation für die Nichtberücksichtigung der Arbeitgeberanteile zur Sozialversicherung aufgeklärt werden.

e. Antragstellerin zu 5)

Die Frage gilt den Daten der Rückzahlung. Kontrolliert werden sollen hier die Angaben des Ministerpräsidenten. Bezüglich der Höhe der erstatteten Beträge deckt sich die Frage mit der Frage der Antragstellerin zu 4). Insoweit wird die Frage nicht weiter verfolgt und deshalb auch nicht zur Entscheidung durch den Verfassungsgerichtshof gestellt.

4. **Keine anderweitige Rechtfertigung der Nichtbeantwortung**

Lediglich der Vollständigkeit halber ist darauf hinzuweisen, dass die Schriftlichen Anfragen nicht den Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung betreffen und dass die

Fragen, wie die andauernde öffentliche Diskussion zeigt, noch nichts von ihrer Aktualität eingebüßt haben.

Die Nichtbeantwortung der Fragen der Antragsteller stellt einen Verstoß der Staatsregierung gegen die ihr aus Artikel 13 Abs. 2 S. 1, 16 a Abs. 1, 2 S. 1 BV erwachsende Pflicht dar, Fragen von Mitgliedern des Landtages inhaltlich zu beantworten.

Die Antragsteller beantragen dies festzustellen.

Dr. Michael Bihler
Rechtsanwalt

Anlage: Vollmachten