

Pressemitteilung

zur Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs vom 17. Juli 2001

in dem Verfahren über die Verfassungsstreitigkeit zwischen

zwei Abgeordneten des BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sowie der Landtagsfraktion
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (Antragstellerinnen)

und

der Bayerischen Staatsregierung (Antragsgegnerin)

über die Frage, ob die Antwort der Bayerischen Staatsregierung auf die Schriftliche Anfrage der Antragstellerinnen vom 20. Januar 2000 (LT-Drs. 14/2892) deren Rechte aus Art. 13 Abs. 2 BV verletzt hat

I.

Dem Verfahren liegt folgender Sachverhalt zu Grunde:

Die Antragstellerinnen richteten am 20. Januar 2000 – neben ähnlichen schriftlichen Anfragen anderer Abgeordneter des Bayerischen Landtags – eine schriftliche Anfrage betreffend die "Inanspruchnahme von Flugdiensten durch Mitglieder der Staatsregierung" an die Bayerische Staatsregierung. Gefragt wurde besonders danach, wie viele Flüge außerhalb von Linienflügen von Mitgliedern der Staatsregierung innerhalb der letzten 15 Jahre getätigt worden seien; es wurde um Aufschlüsselung nach Jahren und Personen gebeten. Gefragt wurde außerdem nach den Kosten dieser Flüge, der Verrechnungspraxis, den Haushaltstiteln, aus denen die Ausgaben bestritten wurden, sowie danach, ob Familienangehörige mitbefördert worden seien.

In der Antwort der Bayerischen Staatsregierung wurden – entsprechend der Anfrage eines anderen Abgeordneten – die Flüge der Mitglieder der Staatsregierung in den Jahren 1998 und 1999 nach Personen aufgeschlüsselt. Außerdem wurden die Maßstäbe für die Benutzung von Fluggeräten dargelegt. Im Übrigen wurde darauf hingewiesen, dass – ohne aktuellen Anhaltspunkt – keine Veranlassung bestehe, für 58 Kabinettsmitglieder eine Vielzahl von Flugbewegungen über einen Zeitraum von 15 Jahren zu recherchieren.

Die Antragstellerinnen sind der Auffassung, durch diese Art der Antwort werde Art. 13 Abs. 2 BV verletzt, der jedem Abgeordneten des Bayerischen Landtags das Recht gewähre, dass die Staatsregierung auf seine Anfragen antworte.

II.

Der Bayerische Verfassungsgerichtshof hat entschieden, dass die Antwort der Bayerischen Staatsregierung auf die Schriftliche Anfrage der Antragstellerinnen vom 20. Januar 2000 (LT-Drs. 14/2892) deren Rechte aus Art. 13 Abs. 2 BV verletzt.

Entscheidungstext im Internet: www.bayern.verfassungsgerichtshof.de

Zusammenfassung der Entscheidung:

Aus Art. 13 Abs. 2 BV ist das Recht der Abgeordneten des Bayerischen Landtags abzuleiten, Fragen an die Exekutive zu richten. Entsprechend dem Sinn und Zweck dieses Fragerechts ist die Exekutive grundsätzlich verpflichtet, die Fragen eines Abgeordneten, die im Zusammenhang mit seinen parlamentarischen Aufgaben stehen, zu beantworten. Die Antwortpflicht der Exekutive unterliegt bestimmten Grenzen, die sich aus der Verfassung und verfassungsrechtlichen Grundsätzen ergeben. Hinsichtlich der Art und Weise der Beantwortung von Anfragen aus dem Parlament hat die Exekutive eine gewisse Einschätzungsprärogative. Die Staatsregierung genügt ihrer verfassungsrechtlichen Antwortpflicht, solange und soweit sie sich an ihrer Verpflichtung orientiert, den wesentlichen Inhalt der Frage aufzugreifen und den Kern des Informationsverlangens zu befriedigen. Die Antworten auf Anfragen von Abgeordneten können von geringerem Umfang, geringerer Intensität, Tiefe und Detailliertheit sein, je länger der aufzuklärende Sachverhalt zurückliegt und je weniger aktuelle Bezüge er aufweist.

Nach diesen Grundsätzen verletzt die Antwort der Staatsregierung auf die Anfrage der Antragstellerinnen den Art. 13 Abs. 2 BV. Es wäre erforderlich gewesen, dass die Staatsregierung individuell die Anfrage der Antragstellerinnen aufgreift, grundsätzlich auf jede

Frage eine Antwort gibt und den Kern des Informationsverlangens befriedigt. Die Antwort der Staatsregierung ist jedoch nicht individualisiert auf die Anfrage der Antragstellerinnen ausgerichtet und befriedigt den Kern des Auskunftsverlangens nicht.

Entscheidungstext im Internet: www.bayern.verfassungsgerichtshof.de

Zu der Entscheidung im Einzelnen:

A.

1. Der Status eines Parlamentsabgeordneten ist in Art. 13 Abs. 2 BV begründet. Das Parlament hat im demokratischen Rechtsstaat verschiedene Aufgaben. Das sind besonders die Mitwirkung an der Gesetzgebung und die Ausübung der Kontrolle der Exekutive. Daraus folgt, dass ein Mitglied des Parlaments – im Rahmen bestimmter Grenzen – ein Recht auf Beantwortung seiner an die Staatsregierung gerichteten Fragen hat.

Ein Abgeordneter hat ein Recht darauf, dass ihm von der Exekutive grundsätzlich diejenigen Informationen gegeben werden, die er benötigt, um seine Aufgabe als Vertreter des Volkes zu erfüllen, nämlich Sachfragen im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens beurteilen zu können.

Neben der Gesetzgebung kommt dem Parlament die Kontrolle der Exekutive zu. Die Kontrollfunktion des Parlaments 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. 16 a Abs. 1 und 2 Satz 1 BV begründet.

Entsprechend dieser verfassungsrechtlichen Begründung des Fragerechts und entsprechend dem Sinn und Zweck dieses Fragerechts ist die Exekutive grundsätzlich dazu verpflichtet, die Fragen eines Abgeordneten zu beantworten.

2. Die Antwortpflicht unterliegt allerdings bestimmten Grenzen. Sie ergeben sich in erster Linie aus der Verfassung und verfassungsrechtlichen Grundsätzen.

a) Angesichts der Verankerung des Fragerechts und damit auch der Antwortpflicht der

Staatsregierung in der Verfassung selbst besteht nur ein enger Entscheidungsspielraum über das „Ob“ einer Antwort; die Ablehnung, eine Frage überhaupt zu beantworten, muss die Ausnahme sein. Dabei sind die Gründe für die Ablehnung anzugeben, damit diese nachvollziehbar wird und damit es dem anfragenden Abgeordneten möglich ist, gegebenenfalls in eine politische Auseinandersetzung über die Ablehnung einzutreten.

Keine Antwortpflicht der Staatsregierung besteht z.B., wenn die Frage auf den Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung abzielt. Ebenso müssen Fragen, die einen Missbrauch darstellen, nicht beantwortet werden.

b) Soweit eine Antwortpflicht der Staatsregierung besteht, ist die Art und Weise, in der diese Antwort zu geben ist, das „Wie“ der Antwort, zu bestimmen.

Die Verfassungsorgane sind zu gegenseitiger Rücksichtnahme verpflichtet; diese Rücksichtnahme gebietet, dass alle Verfassungsorgane bei der Ausübung ihrer Befugnisse und Aufgaben den Funktionsbereich der anderen Verfassungsorgane respektieren. Die Ausarbeitung einer Antwort auf eine Anfrage aus dem Parlament kann einen großen Arbeitsaufwand erfordern, längere Zeit in Anspruch nehmen, Ressourcen der Verwaltung binden und Kosten verursachen. Die Funktions- und Arbeitsfähigkeit der Staatsregierung darf durch die Beantwortung von Anfragen nicht gefährdet werden. Die Staatsregierung ist deshalb grundsätzlich berechtigt, die Bedeutung des konkreten Informationsverlangens mit den durch die Beantwortung entstehenden Belastungen und einer eventuell damit verbundenen Gefährdung der Arbeits- und Funktionsfähigkeit der Regierung abzuwägen und die Art und Weise ihrer Antwort an dem Abwägungsergebnis auszurichten. Dabei können z.B. der Umfang der Frage und die Aktualität des Informationswunsches in den Abwägungsprozess einzubeziehen sein.

Die Aktualität des Fragegegenstands ist vor allem bei Fragen zur Kontrolle der Exekutive von besonderer Bedeutung. Die Kontrolle der Exekutive wird durch das Parlament nicht als Selbstzweck oder im Interesse des jeweiligen Abgeordneten oder einer Partei durchgeführt. Die Abgeordneten sind Vertreter des Volkes, nicht nur einer Partei. Die Kontrolle der Exekutive durch Aufklärung bestimmter Sachverhalte geschieht in der gewaltenteiligen Demokratie ausschließlich im öffentlichen Interesse.

An der Aufklärung lange zurückliegender Sachverhalte besteht in der Regel kein öffentliches Interesse, es sei denn, es liegt noch ein aktueller Bezug vor. Denn mit zunehmendem Zeitablauf verringern sich die Möglichkeiten, die durch eine Kontrolle der Exekutive gefundenen Ergebnisse in angemessener Weise politisch umzusetzen. Aus diesen Gründen werden die Anforderungen, denen die Antwort der Staatsregierung genügen muss, mit Zeitablauf niedriger: die Antwort der Staatsregierung kann von geringerem Umfang, von geringerer Intensität, Tiefe

und Detailliertheit sein, je länger der aufzuklärende Sachverhalt zurückliegt, je weniger aktuelle Bezüge er aufweist und je mehr durch den Zeitablauf die Möglichkeiten eingeschränkt sind, auf die Antwort politisch angemessen zu reagieren.

Der Staatsregierung gebührt daher bei der Beantwortung von Anfragen von Abgeordneten eine gewisse Einschätzungsprärogative. Es liegt letztlich im Rahmen dieser Einschätzungsprärogative, wie die Staatsregierung ihre Antwort abfasst, in welchem Umfang sie auf Einzelheiten eingeht und ob sie sogleich oder erst nach gründlicher Auseinandersetzung mit der Frage antwortet. Wie die Staatsregierung vorgeht, hängt von den Besonderheiten des jeweiligen Falles ab. Daher kann auch nicht generell eine Verpflichtung der Staatsregierung angenommen werden, jede Frage in allen Einzelheiten zu beantworten. Die Bandbreite möglicher Fragen ist so groß und die Ausrichtung und das Ziel der Fragen sowie die Art der Fragestellung können so vielfältig und komplex sein, dass eine derartige Verpflichtung jedenfalls nicht unterschiedslos für alle Fälle angenommen werden kann. Unter Berücksichtigung dieser Gesichtspunkte genügt die Staatsregierung ihrer verfassungsrechtlichen Antwortpflicht, solange und soweit sie sich an ihrer Verpflichtung orientiert, den wesentlichen Inhalt der Frage aufzugreifen und den Kern des Informationsverlangens zu befriedigen. Die Antwort muss selbstverständlich wahrheitsgemäß sein.

B.

Nach diesen Grundsätzen verletzt die Antwort der Staatsregierung auf die Anfrage der Antragstellerinnen den Art. 13 Abs. 2 BV.

1. Aus dem Zusammenhang der Fragen der Antragstellerinnen, besonders aus den Fragen 2 und 3, ist zu entnehmen, dass Gegenstand der Fragen ausschließlich solche Flüge sein sollten, die auf Kosten des Freistaates Bayern oder auf Kosten einer anderen staatlichen Institution oder eines privaten Unternehmens unternommen worden sind und die damit für eine Kontrolle der Amtsführung der Mitglieder der Staatsregierung von Bedeutung sein können. Die Anfrage reicht somit nicht in die private Sphäre der Mitglieder der Staatsregierung hinein, sondern beschränkt sich auf den amtlichen, einer parlamentarischen Kontrolle grundsätzlich zugänglichen Bereich. Angesichts dieser begrenzten Zielrichtung der Anfrage wird von der Verfassung hier nicht verlangt, dass – entsprechend den verfassungsrechtlichen Anforderungen an Untersuchungsausschüsse, die private Angelegenheiten zum Gegenstand haben – tatsächengestützte Anhaltspunkte für Missstände vorliegen müssen. Andernfalls wäre dem Parlament eine effektive Kontrolle der Amtsführung der Exekutive weitgehend unmöglich.

Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung etwa betroffener Familienangehöriger von Mitgliedern der Staatsregierung wird durch die Frage 4 der Antragstellerinnen nicht in unzulässiger Weise berührt. Durch eine etwaige Teilnahme an einem Flug, der nicht auf private

Kosten und zu privaten Zwecken unternommen worden wäre, hätten die betreffenden Familienangehörigen insoweit ihre private Sphäre verlassen und befänden sich in einem der öffentlichen Kontrolle zugänglichen Bereich. Eine Berufung auf das Recht auf informationelle Selbstbestimmung wäre bei derartigen Sachverhalten nicht möglich.

2. Nach Art. 13 Abs. 2 BV und auch wegen des Respekts, den sich Staatsorgane im Rahmen ihrer jeweiligen Aufgabenerfüllung gegenseitig schulden, wäre es erforderlich gewesen, dass sich die Staatsregierung daran orientiert hätte, individuell die Anfrage der Antragstellerinnen aufzugreifen, grundsätzlich auf jede Frage eine Antwort zu geben und den Kern des Informationsverlangens der Antragstellerinnen zu befriedigen oder mitzuteilen, warum sie keine Antwort gibt. Dieser verfassungsrechtlichen Verpflichtung wird die Antwort der Staatsregierung nicht gerecht.

Die Antwort der Staatsregierung ist nicht individualisiert auf die Anfrage der Antragstellerinnen ausgerichtet. Sie orientiert sich an der Anfrage des Abgeordneten Prof. Dr. Gantzer; auf die Frage 1 der Antragstellerinnen wird in der Antwort nicht spezifisch eingegangen, obwohl sie anders formuliert war und obwohl sie einen anderen Zeitraum umfasste. Zu den Fragen 2 bis 4 nach den entstandenen Kosten und der Verrechnungspraxis, den einschlägigen Haushaltstiteln und der Mitbeförderung von Familienmitgliedern hat die Staatsregierung ebenfalls keine diese Fragen konkret zum Ausgangspunkt nehmende Antwort gegeben. Auf das Auskunftsverlangen der Antragstellerinnen ist damit im Ganzen gesehen nicht hinreichend individuell eingegangen worden.

Die Antwort der Staatsregierung hat auch den Kern des Auskunftsverlangens der Antragstellerinnen nicht befriedigt. Die allgemeine Information über die Situation bis 1993 und über die in diesem Jahr geänderten Beurteilungsmaßstäbe sowie die Mitteilung der für Flüge der Mitglieder der Staatsregierung seitdem geltenden Grundsätze reichen insoweit nicht aus. Es wäre der Staatsregierung zwar aus verfassungsrechtlicher Sicht nicht verwehrt gewesen, z.B. auf Antworten zu verweisen, die sie auf eine andere Anfrage gegeben hat, oder auf sonstige, öffentlich zugängliche Unterlagen Bezug zu nehmen oder ihre Antwort in zusammenfassender Form zu geben. Besonders für den von der Frage 1 der Antragstellerinnen umfassten weiter zurückliegenden Zeitraum, für dessen Erforschung das öffentliche Interesse an einer Kontrolle der (amtierenden) Exekutive wegen abnehmen der Aktualität immer geringer geworden ist, hätte der Staatsregierung diese Möglichkeit offen gestanden. Der Verzicht auf eine detaillierte Aufschlüsselung aller Flüge für die weiter zurückliegenden Jahre ist sonach im Grundsatz nicht zu beanstanden; es hätte hier auch genügt, wenn die Staatsregierung z.B. in zusammenfassender Form auf das Informationsverlangen der Antragstellerinnen eingegangen wäre. Ein derartiges individuelles Eingehen auf die Fragen ist in der Antwort der Staatsregierung jedoch nicht zu sehen.