

Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs
vom 17. Juli 2001
über die Verfassungsstreitigkeit
zwischen

den Antragstellerinnen

1. Frau Elisabeth Köhler, MdL,
2. Frau Emma Kellner, MdL,
3. Landtagsfraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN,

und

der Antragsgegnerin

Bayerische Staatsregierung,

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

Aktenzeichen: Vf. 56-IVa-00

Leitsätze:

1. 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.

2. 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.
3. 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.
4. 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.

Entscheidungssatz:

1. Die Antwort der Bayerischen Staatsregierung auf die Schriftliche Anfrage der Antragstellerinnen vom 20. Januar 2000 (LT-Drs. 14/2892) verletzt deren Rechte aus Art. 13 Abs. 2 BV .
2. Den Antragstellerinnen sind die durch das Verfahren entstandenen notwendigen Auslagen aus der Staatskasse zu erstatten.

Gründe:

I.

Gegenstand der Verfassungsstreitigkeit ist 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..

Die Antragstellerinnen richteten am 20. Januar 2000 – neben ähnlichen Schriftlichen Anfragen anderer Abgeordneter des Bayerischen Landtags – eine Schriftliche Anfrage (§ 76 GeschOLT) betreffend die „Inanspruchnahme von Flugdiensten durch Mitglieder der Staatsregierung“ an die Bayerische Staatsregierung. Die Anfragen und die Antwort der Bayerischen Staatskanzlei vom 11. Februar 2000 sind in LT-Drs. 14/2892 wie folgt wiedergegeben:

<Text der Landtagsdrucksache LT-Drs. 14/2892 siehe www.bayern.landtag.de>

Am 26. Mai 2000 reichten die Antragstellerinnen die Fragen 1 bis 4 nochmals ein. Die Staatsregierung lehnte mit Schreiben vom 4. Juli 2000 die Beantwortung ab, da sie diese Fragen bereits am 11. Februar 2000 ausführlich beantwortet habe (LT-Drs. 14/3992).

II.

Nach Auffassung der Antragstellerinnen ist Art. 13 Abs. 2 BV dadurch verletzt, dass die Bayerische Staatskanzlei Frage 1 ihrer Schriftlichen Anfrage nicht vollständig und die Fragen 2 bis 4 nicht beantwortet hat.

Sie beantragen:

Es wird festgestellt, dass die Antragsgegnerin die Antragstellerin zu 1, die Antragstellerin zu 2 und die Antragstellerin zu 3 dadurch in ihren Rechten aus Art. 13 Abs. 2 BV verletzt hat, dass die Bayerische Staatskanzlei Frage 1 der schriftlichen Anfrage der Antragstellerin zu 1, der Antragstellerin zu 2 und der Antragstellerin zu 3 (Landtags-Drucksache 14/2892) vom 20.01.2000 nicht vollständig und die Fragen 2 bis 4 nicht beantwortet hat.

Die Rechte aus Art. 13 Abs. 2 BV stünden auch der Antragstellerin zu 3, der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, zu. Die dem Landtag zukommenden Rechte würden teilweise von den Fraktionen als ständigen Gliederungen des Landtags wahrgenommen. Die Rechte, die ein einzelner Abgeordneter habe, würden erst recht den Fraktionen zustehen.

Jedes Mitglied des Landtags habe nach Art. 13 Abs. 2 BV ein Recht auf Teilhabe am Verfassungsleben, insbesondere ein gewisses Maß an Rede- und Antragsbefugnissen. Art. 13 Abs. 2 BV regle das Fragerecht der Mitglieder des Landtags zwar nicht ausdrücklich; er setze aber parlamentarische Befugnisse des Abgeordneten voraus. In der Summe bildeten sie den parlamentarischen Status, der dem Abgeordneten einen Anspruch auf Beantwortung von Anfragen gemäß § 76 GeschOLT gebe. Zentrales Recht der Mitglieder des Landtags sei das Recht, an den Verhandlungen und Entscheidungen des Parlaments teilzunehmen. Dies setze voraus, dass der Abgeordnete über die Informationen verfüge, die für eine sachbezogene Beteiligung am Entscheidungsprozess des Parlaments erforderlich sind. Der Abgeordnete sei wegen der zunehmenden Komplexität der zu beurteilenden Gegenstände und der von ihm mitzugestaltenden gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und politischen Zusammenhänge in hohem Maß auf den Sachver-

stand angewiesen, der der Regierung durch die Ministerialverwaltung zur Verfügung stehe. Er müsse selbst darüber befinden können, welche Informationen er für eine verantwortliche Erfüllung seiner Aufgaben bedürfe. Das Fragerecht ergebe sich insbesondere auch aus der Kontrollfunktion, die vor allem die Minderheit im Landtag gegenüber der Bayerischen Staatsregierung ausübe. Das Fragerecht als originäres Recht der Abgeordneten stärke zugleich den Schutz der parlamentarischen Minderheit und das Recht auf Ausübung der Opposition.

Art. 13 Abs. 2 BV gewährleiste neben dem Fragerecht der Mitglieder des Landtags auch eine Antwortpflicht der Staatsregierung. Der Sinn des Fragerechts, dem Abgeordneten die für seine Tätigkeit nötigen Informationen auf rasche und zuverlässige Weise zu verschaffen, sei ebenso wie die ihm zukommende Kontrollfunktion ohne eine Antwortpflicht der Regierung nicht erreichbar.

Die Antwortpflicht der Staatsregierung unterliege Grenzen, die aus der Verfassung selbst folgten. Aus dem Grundsatz der Gewaltenteilung ergebe sich, dass der Regierung ein Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung zustehe, der vom Parlament nicht ausgeforscht werden dürfe. Auch sei die Bindung an die Grundrechte zu beachten. Das Fragerecht dürfe nicht missbraucht werden, missbräuchliche Fragen müssten daher nicht beantwortet werden. Eine Ausprägung des Missbrauchsverbots sei der Grundsatz, dass die Funktions- und Arbeitsfähigkeit der obersten Landesorgane nicht beeinträchtigt werden dürfe. Der Landesregierung erwachse daraus eine in eigener Verantwortung auszuübende, verfassungsrechtlich umgrenzte Einschätzungsprärogative, die vor allem die Art und Weise ihrer Antwort zum Gegenstand habe. Die Grenzen des Informationsrechts des Abgeordneten folgten insbesondere aus der Verpflichtung der Verfassungsorgane zur gegenseitigen Rücksichtnahme. Diese Pflicht fordere von allen Staatsorganen, dass sie bei der Ausübung ihrer Befugnisse den Funktionsbereich der anderen Staatsorgane respektierten. Der Abgeordnete, der eine Anfrage stelle, bestimme den Gegenstand der Frage sowie im Grundsatz deren Umfang. Die Landesregierung sei zu einer vollständigen und zutreffenden Antwort verpflichtet. Es müsse ihr überlassen bleiben, wie sie ihre Antwort abfasse und in welchem Umfang sie auf

Einzelheiten eingehe. Wie sie vorgehe, hänge von den Besonderheiten des Einzelfalls ab.

Gemessen an diesen Grundsätzen seien die Antragstellerinnen durch die Art und Weise der Beantwortung ihrer Anfrage in ihrem Recht aus Art. 13 Abs. 2 BV verletzt. Die von der Staatsregierung hierzu gegebenen Begründungen rechtfertigten die unzureichende Beantwortung der Anfrage nicht. Mit dem Hinweis, dass ohne aktuellen Anhaltspunkt keine Veranlassung bestehe, eine Vielzahl von Flugbewegungen zu recherchieren, verkenne die Staatsregierung, dass das anfragende Mitglied des Landtags den Gegenstand und den Umfang der Anfrage bestimme. In der Äußerung der Staatsregierung könnte zwar angedeutet sein, dass mit einer vollständigen Beantwortung die Funktionsfähigkeit der Staatsregierung beeinträchtigt sein würde. Eine derartige Funktionsbeeinträchtigung sei jedoch nicht ersichtlich. Die Staatsregierung behaupte, es bestehe kein Anhaltspunkt, dass die Jahre 1994 bis 1997 zu Beanstandungen Anlass gegeben hätten. Damit gebe sie keine Antwort auf die Frage nach der Inanspruchnahme von Flugdiensten; es sei nicht danach gefragt worden, ob Anhaltspunkte zu Beanstandungen gegeben seien, sondern danach, welche Flüge von Mitgliedern der Staatsregierung getätigt worden seien. Der Hinweis der Staatsregierung, dass 1993 die Flüge von Mitgliedern der Staatsregierung in der Zeit davor öffentlich problematisiert worden seien und Gegenstand häufiger Landtagsdebatten, eines Untersuchungsausschusses und einer breiten Medienberichterstattung gewesen seien, genüge nicht der Pflicht zu einer vollständigen Antwort. Der Hinweis erstrecke sich zum einen nur auf den Zeitraum vor 1993, zum anderen ließen sich aus den genannten Quellen die gestellten Fragen nicht oder nur teilweise beantworten. Der mit Beschluss vom 4. Mai 1994 (LT-Drs. 12/15594) eingesetzte Untersuchungsausschuss betreffe zwar Fragen zu Flugreisen von Mitgliedern der Staatsregierung; diese Fragen seien jedoch im Untersuchungsausschuss nicht beantwortet worden (LT-Drs. 12/16728). Aus der Landtagsdebatte vom 28. Januar 1993 (Plenarprotokoll 12/79) gingen nur einige Flugreisen des früheren Ministerpräsidenten Streibl hervor, nicht jedoch, welche anderen Mitglieder der Staatsregierung an Flugreisen von Dritten teilgenommen hätten. In den Printmedien sei lediglich über die Landtagsdebatte vom

28. Januar 1993 berichtet worden. Ein Verweis auf diese Berichterstattungen sei nicht geeignet, die Flugreisen aller Kabinettsmitglieder in den letzten 15 Jahren aufzuklären.

Die Auffassung der Staatsregierung, dass Beschränkungen, denen ein stärkeres parlamentarisches Kontrollrecht, wie das Untersuchungsausschussrecht, unterliege, erst recht ein schwächeres Recht, wie eine Schriftliche Anfrage, begrenzen müssten, entbehre jeder verfassungsrechtlichen Grundlage. Die Beschränkungen, die bei der Einsetzung von Untersuchungsausschüssen gelten, könnten für Schriftliche Anfragen nicht gelten. Das Untersuchungsausschussrecht sei viel weitreichender als das Recht der Schriftlichen Anfragen. Ein öffentliches Interesse werde bei Schriftlichen Anfragen nicht gefordert (§ 76 Abs. 1 Satz 2 GeschOLT).

Es sei nicht nachvollziehbar, inwiefern die Beantwortung bezüglich der Flugreisen der Jahre 1998 und 1999 die fehlende Beantwortung für die Jahre 1993 bis 1997 rechtfertigen könne. Für die Flugreisen vor 1993 sei zwar auf öffentlich zugängliche Quellen verwiesen worden; diese seien jedoch nicht geeignet, die Fragen zu beantworten. Die Beantwortung dieser Fragen habe den Zweck, den Antragstellerinnen die Praxis vor Änderung der Beurteilungsmaßstäbe aufzuzeigen. Mit dieser Information könnte dann überlegt werden, ob eine parlamentarische Initiative, z.B. eine Gesetzesinitiative, angezeigt sei, oder ob sich durch die neuen Beurteilungsmaßstäbe eine parlamentarische Behandlung erübrigen werde.

Mit der Darlegung der Grundsätze zu den Kosten und zur Verrechnungspraxis sei keine Antwort auf die Fragen 2 und 3 der schriftlichen Anfrage gegeben. Diese Information diene vor allem der Kontrolle darüber, ob Haushaltsgrundsätze beachtet worden seien.

III.

Die Bayerische Staatsregierung hält die Verfassungsstreitigkeit hinsichtlich der Antragstellerin zu 3 für unzulässig. Ihr stehe eine Antragsberechtigung nicht zu. Es gehe um die Reichweite und Grenzen des Rechts der Abgeordneten, sich mit Anfragen an die Staatsregierung zu wenden. Nach § 76 GeschOLT stehe dieses Recht jedem Abgeordneten, nicht aber den Fraktionen zu. Eine Fraktion könne daher durch die Art und Weise der Beantwortung einer Schriftlichen Anfrage von vornherein nicht in eigenen Rechten verletzt sein.

Die Organklage sei jedenfalls unbegründet; Art. 13 Abs. 2 BV sei nicht verletzt.

Ein Recht auf Einholung von Auskünften durch die Abgeordneten des Landtags folge aus dem vor allem in Art. 13 Abs. 2 BV gewährleisteten besonderen Status des Abgeordneten. Der einzelne Abgeordnete habe ein Recht darauf, dass ihm grundsätzlich diejenigen Informationen nicht vorenthalten werden, die er für seine parlamentarische Arbeit benötige. Das parlamentarische Fragerecht diene auch der Kontrolle der Staatsregierung. Ein ausreichender Informationsstand sei Voraussetzung parlamentarischer Kontrolle. Mit dem parlamentarischen Frage- und Informationsrecht korrespondiere grundsätzlich eine Pflicht der Staatsregierung zur zutreffenden und vollständigen Beantwortung der Fragen. Allerdings stehe ihr eine in eigener Verantwortung auszuübende, verfassungsrechtlich umgrenzte Einschätzungsprärogative zu, die vor allem die Tiefe, den Umfang und den Zeitpunkt der Antwort zum Gegenstand habe. Unbeschadet einer grundsätzlichen Antwortpflicht stehe also der Staatsregierung ein weiter Beurteilungsspielraum zu, in welcher Weise sie parlamentarische Anfragen beantworte. Im Einzelnen finde das parlamentarische Informations- und Kontrollrecht seine Schranken in dem Schutz der Grundrechte Dritter, dem Grundsatz der Gewaltenteilung, dem Bestimmtheitsgrundsatz als Ausfluss des Rechtsstaatsprinzips sowie in anderen Normen, aus denen sich Zuständigkeiten und Befugnisse des Landtags gegenüber der Exekutive ergeben. Darüber hinaus finde das Fragerecht seine Schranken im allgemeinen Missbrauchsverbot und in dem Gedanken, dass die parlamen-

tarische Anfrage nicht einen Arbeitsaufwand nach sich ziehen dürfe, der zu dem öffentlichen Interesse an der Information der Abgeordneten offensichtlich außer Verhältnis stehe.

Mitentscheidend für die verfassungsrechtliche Beurteilung der Antwort der Staatsregierung sei, dass die Anfrage ohne realen Bezug eingebracht worden sei. Für die Anfrage sei zumindest ein sachliches Interesse – entsprechend dem „öffentlichen Interesse“ bei Einsetzung eines Untersuchungsausschusses – erforderlich. Im vorliegenden Fall habe es jedoch keine Hinweise auf Missstände in Bezug auf die Inanspruchnahme von Flugdiensten durch Mitglieder der Staatsregierung gegeben. Weder durch Presseveröffentlichungen noch in sonstiger Weise seien etwa Vorwürfe erhoben worden. Nicht einmal in ihrer Antragsschrift hätten die Antragstellerinnen tatsächengestützte Anhaltspunkte vorgetragen. Nach der Rechtsprechung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs sei das Vorliegen tatsächengestützter Anhaltspunkte ein unabdingbares Erfordernis für entsprechende Fragestellungen im Rahmen eines Untersuchungsausschusses. Diese für den Untersuchungsausschuss als stärkeres parlamentarisches Kontrollrecht geltenden Voraussetzungen müssten erst recht für eine schriftliche Anfrage gelten. Die vorliegende schriftliche Anfrage sei somit rechtsmissbräuchlich, da sie ohne konkrete Anhaltspunkte der reinen Ausforschung von Tatsachen diene und deshalb offensichtlich als politisches Kampfmittel eingesetzt worden sei. Es widerspreche dem Sinn und Zweck des parlamentarischen Fragerechts des Abgeordneten, mit diesem Instrument das persönliche Verhalten von Regierungsmitgliedern über 15 Jahre zurück aus offensichtlich parteitaktischen Erwägungen ausforschen zu wollen. Eine Antwortpflicht der Staatsregierung habe damit von vornherein nicht bestanden.

Die Staatsregierung habe dennoch detaillierte und über das Notwendige hinausgehende Angaben zu den Flügen der Mitglieder der Staatsregierung in den Jahren 1998 und 1999 gemacht. Dabei hätten sich keine Anhaltspunkte für Unregelmäßigkeiten ergeben; dies sei in der Beantwortung auch ausdrücklich klargestellt worden. Für die Jahre 1993 bis 1997 habe die Staatsregierung darauf hingewie-

sen, dass sich kein Anhaltspunkt für Beanstandungen ergeben habe. Auch sonst seien keine Umstände bekannt oder vorgetragen, die auf ein Fehlverhalten von Mitgliedern der Staatsregierung hindeuten könnten.

Für die Jahre bis 1993 habe die Staatsregierung darauf hingewiesen, dass Flüge von Mitgliedern der Staatsregierung in der Zeit vor 1993 öffentlich problematisiert worden seien und Gegenstand häufiger Landtagsdebatten, eines Untersuchungsausschusses und einer breiten Medienberichterstattung gewesen seien. Außerdem habe Ministerpräsident Dr. Stoiber bereits 1993 öffentlich deutlich gemacht, dass sich die Beurteilungsmaßstäbe geändert hätten, dass er die damaligen Flugpraktiken rückblickend anders beurteile und dass seitdem strengere Maßstäbe angelegt würden. Soweit die Schriftliche Anfrage den Zeitraum bis 1993 betreffe, sei sie von vornherein nicht geeignet, den Antragstellerinnen notwendige Informationen zu verschaffen, um sich als Abgeordnete sachbezogen und effektiv am Entscheidungsprozess des Parlaments zu beteiligen. Denn bereits 1993 hätten die Mitglieder der Staatsregierung ihren Verhaltenskodex geändert. Sinn und Zweck der Frage sei offenkundig nicht die effektive Kontrolle der Sachpolitik der Staatsregierung. Eine solche Frage sei missbräuchlich und nicht vom parlamentarischen Fragerecht gedeckt.

Die Grundsätze zu den Kosten und zur Verrechnungspraxis seien von der Staatsregierung dargelegt worden. Die seit 1993 geltende Praxis sei – entsprechend der verfassungsrechtlich gewährleisteten Einschätzungsprärogative der Staatsregierung – im Überblick dargestellt worden.

Einer detaillierten Beantwortung der Frage nach Flügen von Familienmitgliedern der Mitglieder der Staatsregierung hätten – neben den oben angeführten Gründen – auch die Grundrechte der Angehörigen, insbesondere deren Persönlichkeitsrechte, entgegengestanden. Auch in Bezug auf Familienmitglieder hätten keine tatsächengestützten Gründe für die schriftliche Anfrage vorgelegen.

IV.

Dem Bayerischen Landtag wurde Kenntnis von der Verfassungsstreitigkeit gegeben. Er ist der Auffassung, die Antwort der Staatsregierung verletze Art. 13 Abs. 2 BV nicht.

V.

Der Antrag ist zulässig.

Das gilt auch hinsichtlich der Antragstellerin zu 3. Einer Fraktion als einem Zusammenschluss von Abgeordneten können verfassungsmäßige Rechte wie den einzelnen Abgeordneten zustehen, etwa das Recht auf Information (vgl. VerfGH 41, 124/132 f.; 42, 108/115; 51, 34/40 m.w.N.). Die Antragstellerin zu 3 kann geltend machen, die Behandlung der von ihr mitgetragenen Anfrage durch die Staatsregierung verletze sie in ihren eigenen verfassungsmäßigen Rechten, weil sie dadurch als Fraktion gehindert werde, den für ihre parlamentarische Arbeit für erforderlich gehaltenen Informationsstand zu erreichen.

VI.

Der Antrag ist begründet; die Antwort der Bayerischen Staatsregierung auf die Anfrage der Antragstellerinnen verletzt Art. 13 Abs. 2 BV.

A.

Das Frage- und Informationsrecht eines Abgeordneten und der Umfang der hierzu korrespondierenden Antwort- und Informationspflicht des befragten Staatsorgans sind in der Bayerischen Verfassung – im Gegensatz zu den Verfassungen einiger anderer Länder (vgl. z.B. Art. 56 Abs. 2 Satz 2 der Verfassung des Landes Bran-

denburg; Art. 51 Abs. 1 Satz 1 der Verfassung des Freistaates Sachsen; Art. 53 Abs. 2 Satz 1 der Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt; Art. 23 Abs. 1 Satz 1 der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein; Art. 67 Abs. 1 der Verfassung des Freistaats Thüringen) – nicht ausdrücklich geregelt. Aus dem in Art. 13 Abs. 2 BV begründeten Status eines Parlamentsabgeordneten sowie allgemein aus den Aufgaben, die einem Parlament im demokratischen Rechtsstaat zukommen, nämlich besonders die Mitwirkung an der Gesetzgebung und die Ausübung der Kontrolle über die Exekutive, folgt aber, dass ein Abgeordneter – im Rahmen bestimmter Grenzen – ein Recht auf Beantwortung seiner an die Staatsregierung gerichteten Fragen hat.

1. Art. 13 Abs. 2 Satz 1 BV gibt jedem Abgeordneten das subjektive Recht, sein Mandat innerhalb der Schranken der Verfassung ungehindert auszuüben; er verbürgt ihm einen Kernbestand an Rechten auf Teilhabe am Verfassungsleben. Dazu gehört unter anderem ein gewisser Mindestbestand an Rede- und Antragsbefugnissen (vgl. VerfGH 29, 62/89; 42, 108/114 f.; 46, 176/180; 47, 194/199; 51, 34/41).

Im Gesetzgebungsverfahren hat ein Abgeordneter das Recht, Initiativen zu ergreifen, abzustimmen, Anträge zu stellen und zu beraten (vgl. VerfGH 51, 34/41). Um diese Rechte sachgerecht wahrnehmen zu können und hierdurch die Aufgabe zu erfüllen, mit der ihn der Wähler beauftragt hat, bedarf der Abgeordnete grundsätzlich umfassender Sachinformationen. Aus dem in Art. 13 Abs. 2 Satz 1 BV gewährleisteten Status erwächst dem Abgeordneten mithin ein Recht darauf, dass ihm von der Seite der Exekutive grundsätzlich diejenigen Informationen nicht vorenthalten werden, die ihm die Erfüllung seiner Aufgaben als Vertreter des Volkes im Parlament (vgl. Art. 13 Abs. 2 Satz 1 BV) ermöglichen, nämlich die sachverständige Beurteilung und Entscheidung von Sachfragen (vgl. BVerfGE 70, 324/355).

Neben der Gesetzgebung kommt dem Parlament die Kontrolle der Exekutive zu (vgl. VerfGH 38, 165/176 f.). Die Kontrollfunktion des Parlaments als grundlegen-

des 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 (vgl. VerfGH 51, 34/41; BVerfGE 70, 324/363; VerfGH NW NVwZ 1994, 678/679). 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.

Somit ist aus der Verfassung selbst das Recht eines jeden Abgeordneten herzuleiten, Fragen an die Staatsregierung zu richten. 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 (vgl. 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). In diesem Sinn hat die Geschäftsordnung für den Bayerischen Landtag das verfassungsrechtlich begründete Fragerecht der Abgeordneten im Einzelnen ausgestaltet (vgl. z.B. § 76 GeschOLT zur Schriftlichen Anfrage).

2. Die Antwortpflicht unterliegt allerdings bestimmten Grenzen. Diese können nicht für alle in Betracht kommenden Fälle abstrakt im Vorhinein bestimmt werden. Sie ergeben sich in erster Linie aus der Verfassung und verfassungsrechtlichen Grundsätzen. Zur Bestimmung der Grenzen im Einzelnen ist die Antwortpflicht nach dem „Ob“ und dem „Wie“ einer Antwort zu differenzieren, also danach, ob überhaupt eine Antwort gegeben werden muss und – gegebenenfalls – in welcher Art und Weise die Antwort zu erfolgen hat.

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 (materiell) zu beantworten, muss danach 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 (vgl. VerFGH NW NVwZ 1994, 678/681; Sächs. VerFGH LVerfGE 8, 282/287; Kehrhahn, ZParl 1985, 484/485 ff.).

So besteht z.B. keine Antwortpflicht, wenn die Staatsregierung für den Bereich, auf den sich die Frage bezieht, weder unmittelbar noch mittelbar zuständig ist – es sei denn, die Frage betrifft gerade ein unzuständiges Handeln der Staatsregierung –, wenn die Frage auf den Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung abzielt (vgl. hierzu VerFGH 38, 165/176 m.w.N.; BVerfGE 67, 100/139) oder wenn die Beantwortung der Frage berechnete Geheimhaltungsinteressen oder Grundrechte verletzen würde. Ebenso müssen Fragen, die einen Missbrauch darstellen, nicht beantwortet werden (vgl. VerFGH 51, 34/43; vgl. zu Regelungen über Fälle, in denen eine Beantwortung abgelehnt werden kann, z. B. Art. 51 Abs. 2 der Verfassung des Freistaates Sachsen, Art. 23 Abs. 3 der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, Art. 67 Abs. 3 der Verfassung des Freistaats Thüringen).

b) Soweit nach diesen Grundsätzen 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 und ihre Gliederungen sind zu gegenseitiger Rücksichtnahme verpflichtet; diese Rücksichtnahme gebietet, dass alle Verfassungsorgane bei der Ausübung ihrer Befugnisse und Aufgaben den Funktionsbereich des anderen Organs respektieren. Nur so ist ein sinnvolles Zusammenwirken mehrerer prinzipiell gleichgeordneter Staatsorgane im Interesse bestmöglicher Verwirklichung des Gemeinwohls zu erreichen (vgl. VerFGH NW NVwZ 1994, 678/679 m.w.N.). 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. Schon daraus ergibt sich, dass die Staatsregierung notwendigerweise bei dem „Wie“ ihrer Antwort einen gewissen Spielraum haben muss. 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 praktische Schwierigkeit der Ermittlung der nachgefragten Sachverhalte, die Dringlichkeit und die Aktualität des Informationswunsches sowie die Interpretation dessen, was der Anfragende im Ergebnis erreichen will, 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 (Art. 13 Abs. 2 Satz 1 BV). Die Kontrolle der Exekutive durch Aufklärung bestimmter Sachverhalte geschieht in der gewaltenteiligen Demokratie ausschließlich im öffentlichen Interesse (so auch bei Einsetzung und Durchführung eines Untersuchungsausschusses, vgl. VerfGH 38, 165/175; 47, 87/123 und 125 m. w. N.).

An der Aufklärung lange zurückliegender Sachverhalte besteht in der Regel kein öffentliches Interesse, es sei denn, es liegt noch ein aktueller Bezug vor (vgl. zum Untersuchungsausschussrecht: VerfGH 30, 48/64; 47, 87/127 f. und 134). Denn mit zunehmendem Zeitablauf verringern sich die Möglichkeiten, die durch eine Kontrolle der Exekutive gefundenen Ergebnisse in angemessener Weise politisch umzusetzen. Da die Kontrolle der Exekutive durch das Parlament keinen Selbstzweck darstellt, muss ein nachvollziehbarer Zusammenhang zwischen dem Informations- und Kontrollwunsch und der aus dem Kontrollergebnis resultierenden politischen Reaktionsmöglichkeit bestehen. Ein solcher Zusammenhang kann z.B. fehlen, wenn nur das Verhalten von Personen kontrolliert werden soll, die bereits verstorben sind oder der Exekutive nicht mehr angehören. 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. Ähnliches gilt für Anfragen, die nicht auf eine Kontrolle der Exekutive abzielen, sondern zur Erlangung von sonstigen Informationen gestellt werden. Soweit es der Staatsregierung bei lange zurückliegenden Sachverhalten aus rein tatsächlichen Gründen, z.B. weil Unterlagen nicht mehr verfügbar sind, nicht möglich ist, Anfragen zu beantworten, hat sie – ebenso wie in dem Fall, dass sie eine Antwortpflicht aus rechtlichen Gründen nicht für gegeben hält – die betreffenden Gründe darzulegen.

Der Staatsregierung gebührt mithin bei der Beantwortung von Anfragen von Abgeordneten eine gewisse Einschätzungsprärogative (vgl. VerfGH NW NVwZ 1994, 678/680 m.w.N.). 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 (vgl. VerfGH NW NVwZ 1994, 678/680). Es ist daher z.B. grundsätzlich eine zulässige Form der Antwort, wenn der Anfragende in geeigneten Fällen auf andere öffentlich zugängliche Informationsquellen verwiesen wird, besonders auf Untersuchungen und Erörterungen im Parlament sowie auf frühere Antworten zu parlamentarischen Anfragen, oder wenn zusammenfassende, sich auf den Kern der Frage konzentrierende Antworten gegeben werden. Gegebenenfalls obliegt es dem Anfragenden, unter Konkretisierung der für sein Informationsverlangen maßgebenden Gesichtspunkte nachzufragen, wenn ihm die Antwort nicht ausreichend erscheint.

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. Es kann offen bleiben, ob die Anfrage der Antragstellerinnen eine Informationsanfrage darstellt, oder ob sie vor allem zum Zweck einer parlamentarischen Kontrolle des Verhaltens von Mitgliedern der Staatsregierung gestellt wurde. Denn die Grenzen der Antwortpflicht der Staatsregierung sind in keinem der beiden Fälle erreicht. Zwar ist die Frage 1 der Anfrage nicht eindeutig; der Wortlaut würde beispielsweise auch die Frage umfassen, welche Charterflüge die Mitglieder der Staatsregierung auf eigene Kosten und zu privaten Zwecken unternommen haben. In dieser Auslegung würde die Frage verfassungsrechtlichen Bedenken begegnen. Aus dem Zusammenhang aller vier Fragen der Antragstellerinnen, besonders aus den Fragen 2 und 3, ist jedoch 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 (vgl. VerfGH 47, 87/89 und 125 ff.; 48, 34/39) – tatsächengestützte Anhaltspunkte für Missstände vorliegen müssen. Andernfalls wäre dem Parlament eine effektive Kontrolle der Amtsführung der Exekutive weitgehend unmöglich.

Die Grenzen der Antwortpflicht der Staatsregierung sind auch bei Frage 4 der Anfrage der Antragstellerinnen nicht erreicht. Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung (vgl. VerfGH 47, 241/254 f.) etwa betroffener Familienangehöriger von Mitgliedern der Staatsregierung wird durch diese Frage 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. Es würde den Sinn und Zweck des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung verfehlen, wenn bei derartigen Sachverhalten einschlägigen Anfragen Persönlichkeitsrechte entgegengehalten werden könnten.

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 und gibt dementsprechend Auskunft über die Flüge in den Jahren 1998 und 1999. 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. Lediglich bei den hier nicht streitgegenständlichen Fragen 5 bis 7 antwortet die Staatsregierung spezifisch auf die Anfrage der Antragstellerinnen, indem sie ausführt, dass es einen Flugdienst der Bayerischen Landesbank nie gegeben habe. 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 – wie dargelegt – 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 abnehmender 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 Eingehen auf die Fragen ist in der Antwort der Staatsregierung jedoch nicht zu sehen.

VI.

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