

Schlußbericht

des Untersuchungsausschusses „Führungshilfen“
(Drs. 12/4327)

Inhaltsverzeichnis

I. Verfahrensablauf

1. Untersuchungsauftrag
2. Zusammensetzung des Untersuchungsausschusses
3. Mitarbeiter und Beauftragte
4. Sitzungen
5. Beweiserhebung
- 5.1 Akten, Unterlagen, schriftliche Auskünfte
- 5.2 Zeugen
6. Ablehnung von Beweisanträgen

II. Untersuchungsergebnisse

1. Zu Ziffer 1 des Untersuchungsauftrages:
Sind derartige, dem Minister direkt unterstellten Arbeitsgruppen — Führungshilfen — auch in anderen Staatsministerien vorhanden?
2. Zu Ziffer 2 des Untersuchungsauftrages:
Seit wann gibt es derartige oder ähnliche Arbeitsgruppen, und wie hat sich ihre personelle Ausstattung entwickelt?
3. Zu Ziffer 3 des Untersuchungsauftrages:
Mit welchen Aufgaben sind die Abteilung Führungshilfen des StMI und ggf. ähnliche Arbeitsgruppen in anderen Staatsministerien betraut?
4. Zu Ziffer 4 des Untersuchungsauftrages:
 - a) Findet hierbei eine Trennung zwischen der staatlichen Tätigkeit und CSU-Parteiarbeit statt?
 - b) Wenn ja, auf welche Weise?
 - c) Wenn ja, durch wen und auf welche Weise erfolgt die Kontrolle dieser Trennung?
5. Zu Ziffer 5 des Untersuchungsauftrages:
Ist reine Parteiarbeit in staatlichen Behörden und durch Staatsbeamte zulässig?
6. Zu Ziffer 6 des Untersuchungsauftrages:
Nach Auskunft des StMI soll dem Leiter der Abteilung Führungshilfen eine Nebentätigkeitsgenehmigung für ein privatrechtliches Vertragsverhältnis erteilt worden sein.

- a) Wie lautet der Inhalt dieser Genehmigung?
 - b) Existieren weitere Nebentätigkeitsgenehmigungen ähnlicher Art?
Wenn ja, wie lautet ihr Inhalt?
 - c) Findet gegebenenfalls eine Abgrenzung beim Einsatz von Beamten zwischen Staats- und Parteiaufgaben statt?
 - d) Wenn ja, auf welche Weise und durch wen erfolgt die Kontrolle?
 - e) Wie ist gegebenenfalls die Finanzierung bzw. der Kostenersatz geregelt, einschließlich der Kosten für Hilfspersonal und Sachmittel, wie z. B. Gerätschaften?
7. Zu Ziffer 7 des Untersuchungsauftrages:
- a) Haben sich aus dem „bedauerlichen Versehen“ des Mitarbeiters FH 3 seitens des Dienstvorgesetzten bisher Konsequenzen ergeben, falls nein, werden sich solche Konsequenzen noch ergeben?
 - b) Wurde der betreffende Mitarbeiter FH 3 wegen dienstlicher Bedürfnisse der Staatskanzlei und nach Prüfung von Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung (Staatsnote, Platzziffer) im Juli 1986 im Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung eingestellt und zugleich an die Staatskanzlei abgeordnet?
 - c) Sind seit 1986 Beamte des höheren Dienstes in Abteilungen oder Arbeitsgruppen entsprechend Frage 3 in bayerischen Ministerien unter Verletzung der Grundsätze der Eignung, Befähigung und fachlichen Leistung (Staatsnote, Platzziffer) eingestellt worden?
8. Zu Ziffer 8 des Untersuchungsauftrages:
- a) Lag für die Ausarbeitung über die Zusammenarbeit der CSU mit der DSU und die künftige Strategie der CSU ein Auftrag des Herrn Innenministers vor?
 - b) Wenn nein, erfolgte die Ausarbeitung mit Wissen des Herrn Innenministers?
 - c) Wo und wann wurde diese Arbeit ausgeführt?
 - d) Wann und von wem wurde der Vermerk geschrieben?
 - e) Von wem wurde der Vermerk abgezeichnet und dem Herrn Innenminister vorgelegt?

9. Zu Ziffer 9 des Untersuchungsauftrages:
Gibt es Zuarbeiten parteipolitischen Inhalts durch die Abteilung FH für die politische Spitze des Innenministeriums?
10. Zu Ziffer 10 des Untersuchungsauftrages:
- In welchen obersten Landesbehörden und Regierungen des Freistaates Bayern sind Anträge für den 55. Parteitag der CSU (22./23. November 1991) in München zur Bearbeitung eingegangen?
 - Zu welchem Zeitpunkt sind diese Anträge eingegangen?
 - Welche Anträge sind eingegangen und wie sind sie behandelt worden?
11. Zu Ziffer 11 des Untersuchungsauftrages:
- Wie viele Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter staatlicher Dienststellen waren mit der Erarbeitung und Bearbeitung von Stellungnahmen zu diesen Anträgen befaßt?
 - Wieviel Arbeitszeit wurde durch diese Tätigkeit von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern staatlicher Dienststellen in Anspruch genommen?
- III. Abgelehnte Beweisanträge**
- IV. Schlußbemerkung**
- I. Verfahrensablauf**
1. Untersuchungsauftrag
- Der Bayerische Landtag hat in seiner 40. Sitzung am 12.12.1991 auf Antrag der Abgeordneten Hiersemann, Max von Heckel und Fraktion der SPD vom 30.10.1991 (Drs. 12/3415) gemäß Art. 25 der Bayerischen Verfassung (BV) und Art. 1 des Gesetzes über die Untersuchungsausschüsse des Bayerischen Landtags (UAG) den 2. Untersuchungsausschuß (UA) der 12. Legislaturperiode eingesetzt und wie folgt beschlossen:
- Vor der Präsidiumssitzung der CSU am 4. März 1991 ist von einem Mitglied der Abteilung FH (Führungshilfen) im Bayerischen Staatsministerium des Innern eine sechsstufige Ausarbeitung über die Zusammenarbeit der CSU mit der DSU und über die künftige Strategie der CSU ausgearbeitet und im StMI geschrieben worden. Sie soll über den Leiter der Abteilung Führungshilfen und den Leiter des Ministerbüros dem Innenminister Herrn Dr. Stoiber vorgelegt worden sein.
- In einem Untersuchungsausschuß des Landtags sollen deshalb folgende Fragen geklärt werden:
- Sind derartige, dem Minister direkt unterstellten Arbeitsgruppen — Führungshilfen — auch in anderen Staatsministerien vorhanden?
 - Seit wann gibt es derartige oder ähnliche Arbeitsgruppen, und wie hat sich ihre personelle Ausstattung entwickelt?
 - Mit welchen Aufgaben sind die Abteilung Führungshilfen des StMI und ggf. ähnliche Arbeitsgruppen in anderen Staatsministerien betraut?
 - Findet hierbei eine Trennung zwischen der staatlichen Tätigkeit und CSU-Parteiarbeit statt?
 - Wenn ja, auf welche Weise?
 - Wenn ja, durch wen und auf welche Weise erfolgt die Kontrolle dieser Trennung?
 - Ist reine Parteiarbeit in staatlichen Behörden und durch Staatsbeamte zulässig?
 - Nach Auskunft des StMI soll dem Leiter der Abteilung Führungshilfen eine Nebentätigkeitsgenehmigung für ein privatrechtliches Vertragsverhältnis erteilt worden sein.
 - Wie lautet der Inhalt dieser Genehmigung?
 - Existieren weitere Nebentätigkeitsgenehmigungen ähnlicher Art? Wenn ja, wie lautet ihr Inhalt?
 - Findet gegebenenfalls eine Abgrenzung beim Einsatz von Beamten zwischen Staats- und Parteiaufgaben statt?
 - Wenn ja, auf welche Weise und durch wen erfolgt die Kontrolle?
 - Wie ist gegebenenfalls die Finanzierung bzw. der Kostenersatz geregelt, einschließlich der Kosten für Hilfspersonal und Sachmittel, wie z. B. Gerätschaften?
 - Haben sich aus dem „bedauerlichen Versehen“ des Mitarbeiters FH 3 seitens des Dienstvorgesetzten bisher Konsequenzen ergeben, falls nein, werden sich solche Konsequenzen noch ergeben?
 - Wurde der betreffende Mitarbeiter FH 3 wegen dienstlicher Bedürfnisse der Staatskanzlei und nach Prüfung von Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung (Staatsnote, Platzziffer) im Juli 1986 im Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung eingestellt und zugleich an die Staatskanzlei abgeordnet?
 - Sind seit 1986 Beamte des höheren Dienstes in Abteilungen oder Arbeitsgruppen entsprechend Frage 3 in bayerischen Mini-

sterien unter Verletzung der Grundsätze der Eignung, Befähigung und fachlichen Leistung (Staatsnote, Platzziffer) eingestellt worden?

8. a) Lag für die Ausarbeitung über die Zusammenarbeit der CSU mit der DSU und die künftige Strategie der CSU ein Auftrag des Herrn Innenministers vor?
 - b) Wenn nein, erfolgte die Ausarbeitung mit Wissen des Herrn Innenministers?
 - c) Wo und wann wurde diese Arbeit ausgeführt?
 - d) Wann und von wem wurde der Vermerk geschrieben?
 - e) Von wem wurde der Vermerk abgezeichnet und dem Herrn Innenminister vorgelegt?
9. Gibt es Zuarbeiten parteipolitischen Inhalts durch die Abteilung FH für die politische Spitze des Innenministeriums?
10. a) In welchen obersten Landesbehörden und Regierungen des Freistaates Bayern sind Anträge für den 55. Parteitag der CSU (22./23. November 1991) in München zur Bearbeitung eingegangen?
 - b) Zu welchem Zeitpunkt sind diese Anträge eingegangen?
 - c) Welche Anträge sind eingegangen, und wie sind sie behandelt worden?
11. a) Wie viele Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter staatlicher Dienststellen waren mit der Erarbeitung und Bearbeitung von Stellungnahmen zu diesen Anträgen befaßt?
 - b) Wieviel Arbeitszeit wurde durch diese Tätigkeit von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern staatlicher Dienststellen in Anspruch genommen?

2. Zusammensetzung des Untersuchungsausschusses

Der Bayerische Landtag hat gemäß Art. 4 UAG folgende Abgeordnete zu Mitgliedern des Untersuchungsausschusses bestellt:

Mitglieder:	Stellvertreter:
CSU	
Peter Welnhofer	Dr. Xaver Bittl
Nikolaus Asenbeck	Alois Braun
Dr. Otmar Bernhard	Engelbert Kupka
Rudolf Engelhard	Dr. Helmut Müller
Rudolf Klinger	Marianne Würdinger
SPD	
Max von Heckel	Prof. Dr. P. P. Gantzer
Joachim Wahnschaffe	Dr. Klaus Hahnzog

DIE GRÜNEN

Hans-Günther Schramm Ruth Paulig
F.D.P.

Prof. Dr. Jürgen Doeblin Joachim Spatz

Als Vorsitzender des Untersuchungsausschusses ist von der Vollversammlung gemäß Art. 3 UAG der Abgeordnete Peter Welnhofer, als stellvertretender Vorsitzender der Abgeordnete Max von Heckel bestellt worden.

3. Mitarbeiter und Beauftragte

Als Sekretariat hat dem Untersuchungsausschuß das Referat A IV — Juristischer Ausschußdienst — des Landtagsamtes unter Leitung von Ministerialrat Dr. Gremer zur Verfügung gestanden. Die Sitzungsniederschriften sind vom Stenographischen Dienst erstellt worden.

Als Beauftragte im Sinne des Art. 24 Abs. 2 der Bayerischen Verfassung haben an den Sitzungen des Untersuchungsausschusses teilgenommen:

Ministerialrat Wolfgang Klug, Bayerische Staatskanzlei

Leitender Ministerialrat Werner Hans Böhm, Bayerisches Staatsministerium des Innern

4. Sitzungen

Der Untersuchungsausschuß hat seine Beratungen und Untersuchungen in neun Sitzungen durchgeführt, und zwar am 12.12.1991, am 23.01.1992, am 06.02.1992, am 25.02.1992, am 12.03.1992, am 08.04.1992, am 13.05.1992, am 01.12.1992 und am 08.12.1992. Die Beweisaufnahme ist in der Sitzung am 13.05.1992 geschlossen worden. Der Bericht für die Vollversammlung des Bayerischen Landtags ist in der Sitzung am 08.12.1992 beschlossen worden.

Die Verfahrensberatungen sind, wie dies Art. 9 Abs. 3 UAG vorschreibt, unter Ausschluß der Öffentlichkeit durchgeführt worden. Dies gilt auch für die Verhandlungen und für die Beschlußfassung über den Bericht an die Vollversammlung.

5. Beweiserhebung

5.1. Akten, Unterlagen, schriftliche Auskünfte

Der Untersuchungsausschuß hat zu den im Untersuchungsauftrag unter den Nrn. 1, 2, 3, 6, 7, 10 und 11 enthaltenen Fragen schriftliche Stellungnahmen verlangt.

Beschluß vom 12.12.1991:

„1. Die Bayerische Staatsregierung wird er sucht, Äußerungen aller bayerischen Staatsministerien zu den Fragen in Ziffern 1 und 2 des Untersuchungsauftrages herbeizuführen. Die verlangten Äußerungen sind schriftlich

bis 15.01.1992 beim Bayerischen Landtag einzureichen. Beizufügen sind die Geschäftsverteilungspläne und Organigramme des neuesten Standes.

2. Dem Bayerischen Staatsministerium des Innern wird aufgegeben, bis 15.01.1992 eine schriftliche Stellungnahme zu den Fragen in Ziffern 3, 6 und 7 des Untersuchungsauftrages abzugeben, soweit sie den dortigen Geschäftsbereich betreffen.“

Beschluß vom 23.01.1992:

„Der Staatsregierung wird aufgegeben, zu Frage 7c des Untersuchungsauftrages bis zum 15.02.1992 einen Bericht vorzulegen, aus dem sich, gegliedert nach Geschäftsbereichen, Namen und Noten einschließlich Platzziffern der seit 1986 in den Ministerien eingestellten Beamten des höheren Dienstes ergeben.“

Beschluß vom 25.02.1992:

„Der Staatsregierung wird aufgegeben, bis zum 20.03.1992 zu den Ziffern 10 und 11 des Untersuchungsauftrages (Drs. 12/4327) eine Stellungnahme abzugeben.“

Das Bayerische Staatsministerium des Innern (StMI) hat, zugleich federführend für die übrigen Staatsministerien, die aufgegebenen Stellungnahmen gegenüber dem Untersuchungsausschuß abgegeben.

Die mit Beschluß vom 12.12.1991 aufgegebenen Stellungnahmen sind dem Landtagsamt am 15.01.1992 übermittelt worden, zusammen mit einer Äußerung der Bayerischen Staatskanzlei zu dem nämlichen Themenkreis betreffend ihren Aufgabenbereich. Ergänzend hierzu ist vom StMI in der Sitzung des Untersuchungsausschusses am 23.01.1992 noch eine schriftliche Auskunft zur Frage 6b des Untersuchungsauftrages vorgelegt worden.

Der mit Beschluß vom 23.01.1992 aufgegebenen Bericht ist dem Untersuchungsausschuß mit Schreiben des StMI vom 12.02.1992 (AZ: UA 12/2—5) unter Anonymisierung der Namen und mit der Bitte übermittelt worden, die — anonymisierten — Listen mit den Einstellungs- und den Staatsnoten in nichtöffentlicher Sitzung zu behandeln, um zu verhindern, daß schutzbedürftige persönliche Daten öffentlich bekannt werden. Mit Schreiben vom 24.02.1992 hat das StMI auch noch die Namen der in dem Beschluß vom 23.01.1992 erfragten Beamten des höheren Dienstes mitgeteilt.

Die mit Beschluß vom 25.02.1992 aufgegebenen Stellungnahme ist mit Schreiben des StMI vom 18.03.1992 erfolgt, welches aufgrund des in der

Sitzung des Untersuchungsausschusses vom 08.04.1992 geäußerten Wunsches mit Stellungnahme des StMI vom 04.05.1992 und aufgrund des Wunsches des Untersuchungsausschusses vom 13.05.1992 mit Schreiben vom 18.05.1992 ergänzt worden ist.

Akten sind beigezogen worden aufgrund von Beschlüssen des Untersuchungsausschusses vom 23.01. und 06.02.1992 wie folgt:

Beschluß vom 23.01.1992:

„Dem Bayerischen Staatsministerium des Innern wird aufgegeben, den Originalvermerk im Sinne der Frage 8e des Untersuchungsauftrages vorzulegen.“

Beschluß vom 06.02.1992:

„Es ist Beweis zu erheben zu den Fragen Nr. 6 Buchstaben a) bis e) des Untersuchungsauftrages vom 12.12.1991 durch Beziehung der im Bayerischen Staatsministerium des Innern vorhandenen Akten über die Erteilung von Nebentätigkeitsgenehmigungen an den Ltd. Ministerialrat Dr. Schön und an Verwaltungsangestellte im Schreibdienst sowie den damit in Zusammenhang stehenden Ersatz von Kosten.“

In Vollzug des Beschlusses vom 23.01.1992 hat das StMI mit Schreiben vom 06.02.1992 den Originalvermerk zu Tagesordnungspunkt 4 der Präsidiumssitzung der CSU am 04. März 1991 „Zusammenarbeit mit der DSU“ vorgelegt. Die mit Beschluß vom 06.02.1992 verlangten Akten sind mit Schreiben des StMI beim Landtagsamt am 19.02.1992 eingegangen.

Aufgrund des Beschlusses vom 12.12.1991 sind dem Untersuchungsausschuß durch das Bayerische Staatsministerium des Innern auch die Geschäftsverteilungspläne und Organigramme neuesten Standes der Staatskanzlei sowie der Staatsministerien zugeleitet worden.

Der Zeuge Dr. Schön hat mit Schreiben vom 30.03.1992 seine Zeugeneinvernahme in der Sitzung vom 12.03.1992 ergänzt. Beigezogen worden ist auch die Regierungserklärung von Staatsminister Dr. Stoiber vom 06.11.1991.

5.2. Zeugen Zu den Fragen 3, 4, 6, 7a, b, 8a bis d, 9 des Untersuchungsauftrages ist Beweis mittels Zeugeneinvernahmen erhoben worden.

Die acht Zeugen sind nach Belehrung über die strafrechtlichen Folgen einer eidlichen oder uneidlichen Falschaussage in öffentlicher Sitzung, der Zeuge Schmid auch in nichtöffentlicher Sitzung, nämlich bei der Erörterung von Prüfungsnote und Platzziffer des Zeugen Höhenberger, in folgenden Terminen einvernommen worden:

Ministerialdirigent a. D. Franz-Josef Amm, seinerzeit Bayer. Staatsministerium für Arbeit, Familie und Sozialordnung, zu 7 b des Untersuchungsauftrages gemäß Beschluß des UA vom 23.01.1992 06.02.1992

Ministerialdirektor Dr. Benno Brugger, Bayer. Staatsministerium des Innern, zu 6 a bis e des Untersuchungsauftrages gemäß Beschluß des UA vom 25.02.1992 08.04.1992

Oberregierungsrat Michael Höhenberger, Bayer. Staatsministerium des Innern, zu 8 a, 8 b, 8 c und 8 d des Untersuchungsauftrages gemäß Beschluß des UA vom 23.01.1992 06.02.1992

Ministerialrat Ludwig Schmid, Bayer. Staatsministerium des Innern, zu 7 a und 7 b des Untersuchungsauftrages gemäß Beschluß des UA vom 23.01.1992 06.02.1992

Leitender Ministerialrat Dr. Walter Schön, Bayer. Staatsministerium des Innern, zu 3, 4, 6 a bis e und 9 des Untersuchungsauftrages gemäß Beschluß des UA vom 06.02.1992 12.03.1992

Ministerialdirigent Robert Seizinger, Bayerische Staatskanzlei, zu 7 b des Untersuchungsauftrages gemäß Beschluß des UA vom 23.01.1992 06.02.1992

Staatsminister des Innern Dr. Edmund Stoiber zu 3, 4, 7 a, 8 a, b und 9 des Untersuchungsauftrages gemäß Beschluß des UA vom 23.01.1992 25.02.1992

Ministerialdirektor Dr. Georg Waltner, Bayer. Staatsministerium des Innern, zu 6 a bis e des Untersuchungsauftrages gemäß Beschluß des UA vom 06.02.1992 12.03.1992

Sämtliche Zeugen sind unbeeidigt geblieben.

Für den als Zeugen vernommenen Staatsminister des Innern hat Aussagegenehmigung der Staatsregierung vorgelegen, für die als Zeugen vernommenen Beamten haben Aussagegenehmigungen zuständiger Vorgesetzter vorgelegen.

6. Ablehnung von Beweisunterlagen

In der Sitzung am 13.05.1992 stellten die Abgeordneten Max von Heckel und Jochen Wahnschaffe folgenden Beweisunterlagen:

- „1. Es ist Beweis zu erheben zu Ziffer 10 des Untersuchungsauftrages durch Vorlage der von den Staatsministerien erarbeiteten Stellungnahmen zu Anträgen, Abänderungsanträgen und Programmen zum 55. Parteitag der CSU.
2. Es ist Beweis zu erheben zu Ziffer 11 des Untersuchungsauftrages durch Vernehmung folgender Amtschefs

- a) Ministerialdirektor Rudolf Schmitt, zu laden über die Bayerische Staatskanzlei,
- b) Ministerialdirektor Dr. Georg Waltner, zu laden über das Bayerische Staatsministerium des Innern
- c) Ministerialdirektor Dr. Dietrich Wolf, zu laden über das Bayerische Staatsministerium der Finanzen
- d) Ministerialdirektor Hanns-Martin Jepsen, zu laden über das Bayerische Staatsministerium für Wirtschaft und Verkehr
- e) Ministerialdirektor Dr. Helmut Vaitl, zu laden über das Bayerische Staatsministerium für Arbeit, Familie und Sozialordnung
- f) Ministerialdirektor Prof. Dr. Werner Buchner, zu laden über das Bayerische Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen.“

Der Untersuchungsausschuß hat in seiner Sitzung vom 13.05.1992 diesen Beweisunterlagen in Nr. 1 mehrheitlich und in Nr. 2 mit Stimmgleichheit abgelehnt.

II. Untersuchungsergebnisse

1. Zu Ziffer 1 des Untersuchungsauftrages

Es war zu klären, ob Arbeitsgruppen, die der Abteilung „Führungshilfen“ im Bayerischen Staatsministerium des Innern entsprechen, auch in anderen Staatsministerien vorhanden sind.

Die Beweisaufnahme hat folgendes ergeben:

Es gibt in anderen Staatsministerien keine derartigen dem Staatsminister direkt unterstellten Arbeitsgruppen; Aufgaben, die der Abteilung „Führungshilfen“ (FH) des Bayerischen Staatsministeriums des Innern obliegen, müssen indes grundsätzlich auch in den anderen Staatsministerien bewältigt werden. Dazu gehören insbesondere die Bearbeitung politischer Grundsatzaufgaben, Planungs- und Koordinierungsaufgaben, Ministerrats-, Landtags- und Senatsangelegenheiten, die Erarbeitung von Reden sowie die Behandlung von Bundesangelegenheiten und Europafragen. Im Bayerischen Staatsministerium des Innern werden diese Aufgaben von der Abteilung FH erledigt. Seit ihrer Einrichtung im Jahre 1972 untersteht sie dem Staatsminister des Innern unmittelbar. In den anderen Staatsministerien werden die genannten Aufgaben teilweise von den dort bestehenden Fachabteilungen, teilweise durch das jeweilige Ministerbüro wahrgenommen. Die Handhabung in den einzelnen Staatsministerien ist unterschiedlich.

Reden für Staatsminister und Staatssekretäre werden in mehreren Staatsministerien durch die zuständigen Fachabteilungen entworfen. Das jeweilige Ministerbüro wirkt hieran mit, soweit es

im Einzelfall erforderlich ist. Der Landtagsbeauftragte gehört im Staatsministerium des Innern zur Abteilung FH, in anderen Staatsministerien teilweise zum Bereich Ministerbüro.

Eine der Abteilung FH zumindest in Ansätzen vergleichbare Zusammenfassung von fachübergreifenden Grundsatz- und Planungsangelegenheiten gibt es im Staatsministerium für Wirtschaft und Verkehr. Die Abteilung „Grundsatzfragen“ (G) des Wirtschaftsministeriums erledigt unter anderem Landtags- und Ministerratsangelegenheiten, ist für Grundsatzfragen der EG sowie für das Verbindungsbüro der Staatsregierung in Brüssel zuständig. Im Staatsministerium für Arbeit, Familie und Sozialordnung gehört es zu den Aufgaben der Abteilung A „Grundsatzfragen“, die Bereiche Planung, Grundsatzreden, Fragen der Europapolitik sowie die Vertretung des Ministeriums beim Verbindungsbüro der Staatsregierung in Brüssel zu betreuen. Damit ist auch im Arbeitsministerium eine gewisse Zusammenfassung von Führungshilfen gegeben.

Eine dem Staatsminister unmittelbar unterstellte Stabsabteilung gibt es jedoch in keinem anderen Staatsministerium. Unmittelbar unterstellt sind im Regelfall das Ministerbüro sowie die Pressestelle, häufig auch der Landtagsbeauftragte. Stabseinheiten gibt es ansonsten — ausnahmsweise nur im Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen. Die Referate „Vertretung beim Staatsministerium für Bundes- und Europaangelegenheiten — Dienststelle Bonn“ sowie „Langzeitbeobachtung und Dokumentation gesellschaftlicher Entwicklungen“ unterstehen jedoch dem Amtschef und nicht unmittelbar dem Staatsminister.

Die Bayerische Staatskanzlei nimmt eine Sonderstellung ein. Wegen ihrer verfassungsrechtlich begründeten Aufgaben gemäß Art. 52 BV ist die gesamte Staatskanzlei zur Unterstützung des Ministerpräsidenten sowie der Staatsregierung berufen. Unmittelbar dem Ministerpräsidenten und dem Leiter der Staatskanzlei zugeordnet sind das Büro des Ministerpräsidenten, das Büro des Staatssekretärs, der Pressesprecher des Ministerpräsidenten und der Staatsregierung, der Ministerratsreferent sowie schließlich der Landtagsbeauftragte.

Der dargestellte Sachverhalt ergibt sich aus der Stellungnahme der Bayerischen Staatsregierung zu Nummer 1 des Aufklärungsbeschlusses vom 12.12.1991 und aus den dieser Stellungnahme beigefügten Geschäftsverteilungsplänen der Bayerischen Staatskanzlei sowie der Staatsministerien.

Nach Verfassungsrecht haben allein die Staatsminister im Rahmen ihrer Organisationsgewalt

darüber zu bestimmen, in welcher Organisationsform Aufgaben wie politische Grundsatzfragen, Planung und Koordinierung, Kontakt mit dem Landtag, Ministerratsangelegenheiten und Erstellung von Reden jeweils wahrgenommen werden. Insbesondere steht es jedem Staatsminister frei, für sein Ressort Stabsstellen zu bilden oder wieder aufzulösen und für die Aufgabenerledigung Prioritäten zu setzen. Die sicher in allen Staatsministerien erforderlichen Führungshilfen müssen allerdings nicht nach einem einheitlichen Organisationsmuster gestaltet werden. Aus dem gewählten Organisationsmuster allein lassen sich indessen auch noch keine Rückschlüsse darauf ziehen, in welchem Umfang und mit welchen Schwerpunkten Führungshilfe geleistet wird.

2. Zu Ziffer 2 des Untersuchungsauftrags

Es war zu klären, seit wann es Arbeitsgruppen in anderen Staatsministerien gibt, die der Abteilung FH des Bayerischen Staatsministeriums des Innern entsprechen oder ähnlich sind, und wie sich ihre personelle Ausstattung entwickelt hat.

Die Beweisaufnahme hat folgendes ergeben:

Nachdem Organisationseinheiten, die der Abteilung FH des Bayerischen Staatsministeriums des Innern hinreichend vergleichbar wären, in anderen Staatsministerien fehlen, können für andere Staatsministerien auch keine vergleichenden Feststellungen über Entstehungszeitpunkt und Entwicklung der Personalausstattung solcher Einheiten getroffen werden.

Darstellen läßt sich indessen die Entwicklung der Abteilung FH des Bayerischen Staatsministeriums des Innern, und zwar wie folgt:

- a) Der damalige Staatsminister des Innern Dr. Bruno Merk hat am 14.03.1970 eine Projektgruppe eingerichtet, deren Struktur die Abteilung FH heute noch entspricht. An der seinerzeitigen Projektgruppe waren die WIBERA Wirtschaftsberatungs-AG Düsseldorf, verschiedene externe Wissenschaftler und Organisationsfachleute der Staatsregierung beteiligt. Sie haben im Oktober 1970 die Einrichtung eines dem Staatsminister unmittelbar unterstellten Planungsstabes angeregt. Staatsminister Dr. Bruno Merk folgte dieser Anregung und richtete 1972 die Führungshilfen ein. Die Aufgabenstellung der heutigen Abteilung FH gleicht mindestens im wesentlichen Kern jener der damaligen Führungshilfen. Die zu bewältigende Problematik ist jedoch im Laufe der Zeit umfangreicher geworden. Wegen ihrer besonderen politischen Bedeutung und Aktualität sind im Jahr 1988 der Bereich Europapolitik, im Jahr 1990 die Ko-

ordinierung der Angelegenheiten der neuen Länder und im Jahr 1991 die Vertretung beim Informationsbüro Brüssel hinzugekommen.

- b) Die Personalausstattung der Abteilung FH hat sich wie folgt entwickelt:

Im Jahr 1972 gehörten der Abteilung sieben Sachgebietsleiter, die zum Teil auch in anderen Funktionen tätig waren, und ein Mitarbeiter an. Ab 01.06.1988 kamen drei Referenten und ein weiterer Mitarbeiter dazu. Ende 1988 wurde die Abteilung FH durch Teilung des damaligen Sachgebiets FH 2 (Kabinett, Landtag, Reden) in die neuen Sachgebiete FH 2 (Kabinett, Landtag) und FH 3 (Reden) sowie die Einrichtung eines neuen Sachgebiets FH 4 (Europapolitik) umgestaltet. Hierauf waren in der Abteilungs- und Sachgebietsleitung fünf Personen eingesetzt, ferner gab es drei Referenten und 2,5 Mitarbeiter. Ab 01.06.1991 betrug die Personalausstattung nach Einrichtung der Sachgebiete FH 5 (Deutschlandpolitik) und FH 6 (Vertretung in Brüssel) auf der Leitungsebene 6,5 Bedienstete, im übrigen 4,5 Referenten und fünf Mitarbeiter. Vorzimmer- und Schreibkräfte sind hierin enthalten, soweit Schreibarbeit nicht im zentralen Schreibdienst erledigt wird.

- c) Das Personal der Abteilung FH hat also, wie die genannten Zahlen zeigen, einerseits durch die neuen Aufgaben der Sachgebiete FH 4, FH 5 und FH 6 und andererseits in den Bereichen Landtag (FH 2) und Reden (FH 3) zugenommen.

- d) Diese Personalentwicklung wird vom Ausschuß wie folgt beurteilt:

Die Schaffung der neuen Sachgebiete FH 4, FH 5 und FH 6 erscheint sinnvoll, denn es liegen insoweit neue, wichtige Führungsaufgaben vor, denen in sachgerechter Weise durch Organisationsmaßnahmen und Einsatz von Personal für die Führungshilfen Rechnung zu tragen war; das ist geschehen.

Wie vom Staatsministerium des Innern überzeugend ausgeführt wird, war im Bereich „Reden“ eine Personalmehrung erforderlich, weil dem Staatsministerium des Innern seit November 1986 zwei Staatssekretäre zugeordnet sind und weil in der Vergangenheit fast ausschließlich die Fachabteilungen — zusätzlich — damit belastet waren, die Reden für den Staatsminister sowie die Staatssekretäre zu entwerfen.

Der Zusammenhang zwischen Steigerung der parlamentarischen Arbeit im Bayerischen Landtag einerseits und Arbeitsanfall in den Landtagsreferaten der Staatsministerien an-

dererseits ist offensichtlich. So kann ohne weiteres der Einlassung beigespflichtet werden, die Personalmehrung im Landtagsreferat (FH 2) sei Folge der in den letzten zehn Jahren erheblich angestiegenen Parlamentsarbeit. Diese wirkt sich insbesondere für ein Ressort mit so vielfältigen Aufgaben wie denen des Innenministeriums aus. Es kann für die Belastung und für die Personalentwicklung der Staatsverwaltung, vor allem der Staatsministerien, nach Überzeugung des Ausschusses nicht ohne Folgen bleiben, wenn der Bayerische Landtag die Bayerische Staatsregierung mit immer mehr arbeitsintensiven Aufträgen versieht. In der 11. Legislaturperiode des Bayerischen Landtags nahm die Zahl der Anträge von 2413 auf 4132 zu, die Zahl der schriftlichen Anfragen von 2156 auf 3305 und die Zahl der mündlichen Anfragen von 860 auf 1210. Wie berichtet wird, betrafen von den schriftlichen Anfragen 33,4%, von den mündlichen Anfragen 25% das Innenministerium. Ferner seien in der 11. Legislaturperiode von 13498 Eingaben 5203 (38,5%) durch das Staatsministerium des Innern zu beantworten gewesen.

Die Zunahme bei den Mitarbeitern ist nach den Angaben des Innenministeriums auch darauf zurückzuführen, daß Arbeiten, die früher von Schreibkräften des zentralen Schreibdienstes erledigt worden seien, nunmehr aus Zeitersparnisgründen verstärkt von eigenen Kräften der Abteilung FH ausgeführt würden.

- e) Den Mitteilungen der anderen Staatsministerien läßt sich ebenfalls eine gewisse Zunahme der Personalausstattung infolge neuer Aufgaben entnehmen. Nachdem dort aber keine der Abteilung FH des Innenministeriums vergleichbaren, selbständigen Organisationseinheiten für die Führungshilfen bestehen, können über den Personalaufwand für die Führungshilfen auch keine genaueren Angaben gemacht werden.

- f) In der Bayerischen Staatskanzlei hat sich der Personalstand seit 1981 von 299 auf derzeit 333 Mitarbeiter erhöht. Die Staatskanzlei verweist hierzu mit Recht auf den erheblichen Aufgabenzuwachs besonders in den Bereichen Europapolitik, Medienpolitik und Zusammenarbeit mit den neuen Ländern.

Der Ausschuß hat obige Feststellungen aus der schriftlichen Stellungnahme der Staatsregierung zu Nr. 1 des Aufklärungsbeschlusses vom 12.12.1991 und aus der Zeugenaussage von Staatsminister Dr. Stoiber in der Sitzung vom 25.02.1992 gewonnen.

3. Zu Ziffer 3 des Untersuchungsauftrags

Es war zu klären, mit welchen Aufgaben die Abteilung Führungshilfen des Bayerischen Staatsministeriums des Innern und gegebenenfalls ähnliche Arbeitsgruppen in anderen Staatsministerien betraut sind.

Die Beweisaufnahme hat ergeben, daß die Abteilung Führungshilfen des Bayerischen Staatsministeriums des Innern im wesentlichen mit folgenden Aufgaben betraut ist:

Sachgebiet FH 1/Politische Grundsatzfragen und Planung

- Politische Grundsatzfragen wie
 - Entwicklung von langfristigen Zielvorstellungen (Aufgabenplanung)
 - Arbeitsprogramm des Bayerischen Staatsministeriums des Innern
 - Vertretung im Koordinierungsausschuß für politische Grundsatzfragen bei der Bayerischen Staatskanzlei
 - Koordinierung der Beiträge zu Ministerpräsidentenkonferenzen und zu Besprechungen der Chefs der Staats- und Senatskanzleien
 - Vorbereitung des Jour fixe
 - Informative Beteiligung bei Ministerratsangelegenheiten, Landtags- und Senatsangelegenheiten, Angelegenheiten von Fachministerkonferenzen mit grundsätzlicher Bedeutung
 - Stellungnahmen zu Ministerratsangelegenheiten, die nicht in die Zuständigkeit von Fachabteilungen fallen
- Vorbereitung der Teilnahme des Staatsministers an Sitzungen von Gremien der CSU, Koalitionsverhandlungen; die Einladungen für derartige Termine sind an Staatsminister Dr. Stoiber als Mitglied der entsprechenden Gremien gerichtet und gehen in seinem Büro ein. Sie werden von dort der Abteilung Führungshilfen zur Vorbereitung des Termins zugeleitet. Hierzu wird für den Staatsminister Material für solche Tagesordnungspunkte oder Themen erarbeitet und zusammengestellt, die den Staatsminister als Leiter des Ressorts oder darüber hinaus als Mitglied der Staatsregierung betreffen. Hierzu werden gegebenenfalls auch Stellungnahmen von den Fachabteilungen eingeholt. Diese Vorbereitung bezieht sich nicht auf parteiinterne Angelegenheiten der CSU.
- gesellschaftspolitische Grundsatzfragen wie lang- und mittelfristige gesellschaftliche und politische Entwicklungen

- Verbindung zu Verbänden, soweit nicht Fachabteilungen zuständig sind
 - Konzeption von Grundsatztexten zu politischen Grundsatzfragen, z. B. Beiträge des Staatsministeriums des Innern zu Regierungserklärungen, Haushaltsreden
 - Protokolle der Abteilungsleiterbesprechungen
 - Beantwortung von Bürgerschreiben an den Minister, die nicht in die Zuständigkeit einer anderen Abteilung fallen
- b) Sachgebiet FH 2/ Kabinett, Landtag, Senat
- Angelegenheiten des Ministerrats
 - Beteiligung in allen Ministerratsangelegenheiten; Mitzeichnung der Ministerratsvorlagen, Abstimmung der Ministerratstermine mit der Staatskanzlei
 - Vorbereitung der Sitzungen des Ministerrats, insbesondere: Führung und Fortschreibung der Liste der Ministerratsvorhaben; Anmeldung von Themen; Terminabstimmung; Anforderung von Ministerratsunterlagen bzw. Stellungnahmen zu Vorlagen anderer Ressorts; Zusammenstellung von Unterlagen für die Kabinettsmitglieder des Innenministeriums zu den Sitzungen
 - Umsetzung der Ministerratsbeschlüsse; Unterrichtung der betroffenen Abteilungen über die Ergebnisse der Ministerratssitzungen und Zuleitung der vom Kabinett erteilten Aufträge
 - Kontrolle der Umsetzung von Aussagen und Entscheidungen des Ministers sowie der Staatssekretäre in Ministerratsangelegenheiten
 - Landtagsbeauftragter
 - Beteiligung an allen Landtags- und Senatsangelegenheiten, insbesondere Koordinierung der Vorbereitung von Sitzungen und der Behandlung von Landtags- und Senatsbeschlüssen, schriftlichen und mündlichen Anfragen und Eingaben sowie der Vertretung des Staatsministeriums in den Voll- und Ausschusssitzungen von Landtag und Senat.
 - Terminkontrolle der Behandlung von Landtags- und Senatsangelegenheiten; Kontrolle der Umsetzung von Aussagen und Entscheidungen des Ministers und der Staatssekretäre in Landtags- und Senatsangelegenheiten

- Verbindung zu den Fraktionen im Bayerischen Landtag; Vorbereitung von Sitzungen und Koordinierung der Teilnahme an deren Veranstaltungen; Stellungnahme zu parlamentarischen Initiativen, soweit angefordert
- c) Sachgebiet FH 3/Reden
- konzeptionelle Vorbereitung und Ausarbeitung von Reden des Staatsministers und der Staatssekretäre
 - Schlußredaktion von Reden und Grußworten, die von anderen Abteilungen entworfen werden
 - Redenarchiv
 - Namensartikel für den Staatsminister und die Staatssekretäre
 - Mitwirkung bei politischen Grundsatzfragen; durch die Mitwirkung bei der Behandlung von politischen Grundsatzfragen im Aufgabenbereich der Abteilung Führungshilfen soll sichergestellt werden, daß einerseits die politischen Grundsatzentscheidungen der Staatsregierung bei der Abfassung von Reden berücksichtigt werden und andererseits Reaktionen und Anregungen zu Reden der politischen Spitze bei den Führungshilfen Berücksichtigung finden
- d) Sachgebiet FH 4/Europapolitik
- Federführende Bearbeitung aller Angelegenheiten der Europapolitik; Schwerpunkt: Begleitung der Regierungskonferenz über die politische Union, Vorsitz in der Arbeitsgruppe der Innenminister der Länder
 - Koordinierung der Angelegenheiten des Europarechts; Grundsatzfragen des Europarechts
 - Vertretung des Staatsministeriums des Innern in der Arbeitsgruppe „EG-Angelegenheiten“ bei der Staatskanzlei
 - Betreuung der Arbeitsgruppe „Bayern und andere Staaten“ für das Staatsministerium des Innern
 - Koordinierung der Hilfen für mittel- und osteuropäische Staaten
 - Fragen der Entwicklungshilfe
- e) Sachgebiet FH 5/Deutschlandpolitik
- Analyse und Zusammenstellung der rechtlichen Auswirkungen des Einigungsvertrags auf den Geschäftsbereich
- Erfassung aller Aktivitäten des Staatsministeriums des Innern mit Bezügen zu den neuen Bundesländern
 - Erfassung und erforderlichenfalls Koordinierung der Hilfsmaßnahmen für die neuen Bundesländer
 - Sammlung und Vermittlung von Informationen über die neuen Bundesländer unter besonderer Berücksichtigung der Länder Thüringen und Sachsen
 - Koordinierung von Anfragen und Hilfersuchen aus den neuen Bundesländern
 - Beantwortung von Schreiben und Eingaben zu Problemen der neuen Bundesländer
 - Sichtung, Aufbereitung und Weitergabe von Sachinformationen über die neuen Bundesländer, z. B. Fördermöglichkeiten, Rechtsetzung, Strukturdaten, Entwicklung im Behördenaufbau, politische Tendenzen mit Auswirkungen auf die Aufgaben des Ressorts
 - Vertretung des Staatsministeriums des Innern in der interministeriellen Arbeitsgruppe Deutschlandpolitik
- f) Sachgebiet FH 6/Vertreter des Ministeriums beim Informationsbüro des Freistaats Bayern in Brüssel
- Kontaktpflege zu den Organen der EG in Angelegenheiten des Ministeriums
 - Informationen der Bayerischen Staatsregierung über Entwicklungen in der EG, insbesondere Vorhaben der EG-Kommission und des Rates
 - Vorbereitung von Informationsbesuchen von Mitgliedern der Bayerischen Staatsregierung, des Bayerischen Landtags und des Bayerischen Senats in Brüssel
 - Beratung und Unterstützung öffentlicher und privater Institutionen bei Kontakten zu Organen der Europäischen Gemeinschaft
 - Ansprechpartner für die bayerischen kommunalen Spitzenverbände
 - Betreuung von Besuchergruppen
- Dieser Sachverhalt steht zur Überzeugung des Ausschusses aufgrund der schriftlichen Stellungnahme des Bayerischen Staatsministeriums des Innern zu Ziffer 2 des Aufklärungsbeschlusses vom 12.12.1991 und aufgrund der Zeugenaussagen von Staatsmini-

ster Dr. Stoiber und von Ltd. Ministerialrat Dr. Schön in der Sitzung vom 12.03.1992 fest.

4. Zu Frage 4 des Untersuchungsauftrags

Es war zu klären, ob in der Abteilung Führungshilfen des Bayerischen Staatsministeriums des Innern und gegebenenfalls in ähnlichen Arbeitsgruppen anderer Staatsministerien bei der Aufgabenerfüllung eine Trennung zwischen der staatlichen Tätigkeit und CSU-Parteiarbeit stattfindet, auf welche Weise eine solche Trennung gegebenenfalls erfolgt und wie, ferner durch wen die Trennung gegebenenfalls kontrolliert wird.

Parteiarbeit findet in bayerischen Staatsministerien grundsätzlich nicht statt.

Auch die Frage nach der Trennung zwischen staatlicher Tätigkeit und CSU-Parteiarbeit in bayerischen Staatsministerien ist infolgedessen lediglich mit der Feststellung zu beantworten, daß in den bayerischen Staatsministerien grundsätzlich nur staatliche Tätigkeit und keine CSU-Parteiarbeit stattfindet. Damit erledigen sich die Fragen unter Ziffer 4 b und c des Untersuchungsauftrags.

Abweichungen von dem Grundsatz, daß CSU-Parteiarbeit in bayerischen Staatsministerien nicht stattfindet, konnte der Untersuchungsausschuß lediglich in vier konkreten Einzelfällen feststellen. Drei dieser vier Einzelfälle betreffen zulässige Nebentätigkeiten und haben demzufolge keinen dienstlichen Charakter; der vierte Einzelfall betrifft jene Schreibearbeit, derentwegen dem Zeugen Höhenberger eine mündliche Mißbilligung ausgesprochen wurde. Alle vier Einzelfälle werden in den Ausführungen zu den Ziffern 6 und 7 dieses Schlußberichts eingehend abgehandelt.

Weitere Abweichungen von dem Grundsatz, daß in bayerischen Staatsministerien lediglich staatliche Tätigkeit, nicht aber CSU-Parteiarbeit stattfindet, konnte der Untersuchungsausschuß nicht feststellen. Es gibt hierfür keinen Anhaltspunkt. Die von einzelnen Mitgliedern des Bayerischen Landtags mitunter öffentlich geäußerte Befürchtung, die Untersuchungsangelegenheit Höhenberger wäre gleichsam nur die Spitze eines Eisbergs, entbehrt nach den eingehenden Untersuchungen des Ausschusses jeder Grundlage.

Ogleich in bayerischen Staatsministerien, wie bereits festgestellt worden ist, Parteiarbeit grundsätzlich nicht stattfindet, ist es in den Staatsbehörden selbstverständlich Dienstpflicht aller Staatsbediensteten, darauf zu achten, daß im Dienst grundsätzlich nur Dienstaufgaben erledigt werden. Daran, daß dies auch tatsächlich so geschieht, gibt es nach Überzeugung des Untersuchungsausschusses keinen vernünftigen Zwei-

fel. Im Bayerischen Staatsministerium des Innern achten demgemäß der Staatsminister, der Leiter des Ministerbüros, der Abteilungsleiter und sämtliche Sachgebietsleiter der Abteilung Führungshilfen darauf, daß im Dienst bei der Aufgabenerledigung keine Grenzüberschreitungen stattfinden, insbesondere keine privaten oder parteipolitischen Angelegenheiten bearbeitet werden. Dies wird von den zuständigen Vorgesetzten überwacht. Führungsaufgaben bringen es indessen, wie noch zu zeigen sein wird, häufig mit sich, daß bei der Behandlung von staatlichen Angelegenheiten auch politische, zuweilen sogar parteipolitische Gesichtspunkte nicht immer völlig ausgeschlossen werden können.

Obiger Sachverhalt steht nach den Aussagen des Zeugen Höhenberger vom 06.02.1992, des Zeugen Dr. Stoiber vom 25.02.1992, der Zeugen Dr. Schön und Dr. Waltner vom 12.03.1992 sowie des Zeugen Dr. Brugger vom 08.04.1992 zur Überzeugung des Untersuchungsausschusses fest. Die genannten Tatsachen ergeben sich ferner aus der schriftlichen Äußerung des Bayerischen Staatsministeriums des Innern zu Ziffer 2 des Aufklärungsbeschlusses vom 12.12.1991, die am 23.01.1992 erörtert worden ist.

Die Klärung des Umfangs von Staatsaufgaben, die Frage nach der Grenze zur in Staatsbehörden unzulässigen Parteiarbeit ist aus den verfassungsrechtlichen Grundlagen der parlamentarischen Parteiendemokratie herzuleiten. Gemäß Art. 21 Abs. 1 Satz 1 des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland wirken die Parteien bei der politischen Willensbildung des Volkes mit. Damit sind sie wesentliche Bausteine des im Rahmen des Grundgesetzes und der Bayerischen Verfassung bestehenden politischen Systems. Inhaber von Regierungsämtern sind meist auch Parteipolitiker und haben ihr Amt fast immer unter maßgeblicher Mitwirkung einer politischen Partei erhalten; um das jeweilige Amt auch behalten und wirkungsvoll ausfüllen zu können, benötigen sie regelmäßig ebenfalls die Mitwirkung und Unterstützung ihrer Partei. Damit besteht ein System von Abhängigkeit und gegenseitiger Einflußnahme zwischen Regierung, Regierungsfraktionen im Parlament und Regierungsparteien; das ist eine schlichte Notwendigkeit für das Funktionieren der parlamentarischen Parteiendemokratie. Von diesen Grundbedingungen der Parteiendemokratie bleiben Aufgabenstellung und Arbeitsweise der obersten Staatsbehörden selbstverständlich nicht unberührt. Zu den bedeutendsten Regierungsaufgaben gehört in einer Demokratie die Umsetzung des politischen Willens der gewählten Repräsentanten des Volkes in den Staatsorganen. Die Bearbeitung politischer Vorgaben der Spitze des Hauses gehört somit auch zu den wesentli-

chen Aufgaben eines bayerischen Staatsministeriums, ist verfassungsrechtlich erlaubte, ja sogar gebotene Vollziehung staatsleitender Angelegenheiten im Sinne von Art. 43 Abs. 1 der Bayerischen Verfassung. Zu den typischen gouvernementalen Aufgaben der vollziehenden Staatsgewalt gehören auch und vor allem politische Planung und Gestaltung. Bei der Umsetzung von politischen Vorstellungen in praktische Maßnahmen sind in einer parlamentarischen Demokratie sowohl die Staatsregierung insgesamt als auch der in Bayern parlamentarisch verantwortliche Ressortchef darauf angewiesen, nicht nur umfassend von den Bediensteten des Staatsministeriums unterstützt zu werden, sondern auch ständige Kontakte zu den Regierungsfractionen im Parlament sowie zu den durch sie parlamentarisch repräsentierten Parteien zu pflegen. Der durch demokratische Wahlen begründete politische Gestaltungsauftrag erfordert fortwährende Bemühungen um Parlamentsmehrheiten und Rückendeckung durch die Regierungsparteien. Anders kann kein politisches Regierungsprogramm durchgesetzt werden. Damit ist jeder politisch verantwortliche Ressortchef geradezu gezwungen, vielfältige Beziehungen zu seiner Fraktion und ihrer Partei zu pflegen. Die Pflege solcher Beziehungen im Interesse der Erfüllbarkeit von gouvernementalen Regierungsaufgaben gehört somit auch zu den Aufgaben eines bayerischen Staatsministeriums, ist für effektive politische Planung und Gestaltung in einem Staatsministerium sogar notwendige Voraussetzung. Die politischen Leitlinien eines Ressortchefs entsprechen systembedingt fast immer zumindest in großem Umfang der politischen Programmatik seiner Partei. Wenn ein Staatsminister also für die politischen Leitlinien der Staatsregierung oder im eigenen Verantwortungsbereich des Ressorts für seine politischen Leitlinien engagiert eintritt, kämpft er damit im Regelfall zwar nicht unmittelbar, aber doch mittelbar, gleichsam „automatisch“ auch für mit jenen Leitlinien übereinstimmende parteipolitische Ziele. Diese Zielkongruenz bewirkt indessen keineswegs, daß die Mitarbeit von Staatsbediensteten in derartigen Angelegenheiten unzulässige Parteiarbeit wäre, denn Staatsleitung im oben beschriebenen Sinn und parteipolitisches Engagement der Staatsminister sind rechtlich zweierlei, wenn auch praktisch in vielen Fällen untrennbar miteinander verbunden. Die parteipolitischen Bezüge können aber nicht dazu führen, daß gouvernementale Staatsaufgaben wie politische Planung und Gestaltung nicht mehr von Staatsbediensteten wahrgenommen werden dürften. Es hat nichts mit „Filz“ zu tun, wenn bei der verfassungsrechtlich zulässigen Erledigung von Staatsaufgaben im Bereich von politischer Planung und Gestaltung wegen

der beschriebenen Zielübereinstimmung auch nach ihrer Entstehungsgeschichte letztlich parteipolitische Vorgaben verarbeitet werden. Das ist vielmehr unvermeidliche Folge der politischen und politisch zu verantwortenden Führung eines Ministeriums. Hiernach gehören Stellungnahmen zu programmatischen Vorstellungen der im Parlament vertretenen Parteien, insbesondere der jeweiligen Regierungsparteien, worauf noch näher einzugehen sein wird, ebenso zu den Aufgaben eines Ministeriums wie beispielsweise die Vorbereitung des Ressortchefs auf anstehende Koalitionsverhandlungen, auch auf Bundesebene, und ebenso dessen Vorbereitung für Sitzungen von Fraktions- oder Parteigremien, soweit sich diese mit für die Staatsregierung bedeutsamen Fragen im Rahmen ihrer verfassungsrechtlichen Zuständigkeit befassen. Selbstverständlich ist auch die Kenntnis und Bewertung programmatischer Aussagen von anderen Parteien für die Regierungspolitik wichtig. Jedes Ministerium hat ein berechtigtes Interesse daran, möglichst frühzeitig einerseits die Standpunkte der Fraktionen zu kennen und andererseits die Standpunkte der Staatsregierung in den Fraktionen, die sie tragen, bekanntzumachen. Nach der in gegenwärtiger Verfassungswirklichkeit bestehenden „Aktionseinheit“ zwischen Regierung und Regierungsfractionen, worauf noch einzugehen sein wird, besteht ständig Informations- und Abstimmungsbedarf zwischen diesen Organen bzw. Gremien. Meinungsunterschiede zwischen Regierungsfractionen und Regierung werden regelmäßig bereits im Vorfeld öffentlicher parlamentarischer Auseinandersetzungen geklärt und ausgeräumt. Das ist verfassungspolitisch Realität und verfassungsrechtlich bedenkenfrei (statt vieler: Herzog in Maunz-Dürig-Herzog-Scholz, Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Band II, Stand 1990, Art. 20 RdNr. 29 ff.). Unter diesen Umständen besteht aber zwangsläufig und systembedingt eine wesentlich engere und auch andere Beziehung zwischen der Staatsregierung mit ihren Geschäftsbereichen einerseits und der Regierungsfraction im Landtag andererseits als zwischen der Staatsregierung und Oppositionsfractionen. Selbstverständlich steht jedoch der Opposition zur Erfüllung ihrer ebenso wichtigen parlamentarischen Aufgaben gegenüber der Staatsregierung und ihren Geschäftsbereichen eine Vielzahl von Möglichkeiten offen, insbesondere dazu, ihre berechtigten Informationsansprüche zu befriedigen.

Nach alledem ist eine scharfe, völlig eindeutige Trennung zwischen den einem Staatsministerium obliegenden Dienstaufgaben für den in seiner Partei verankerten und engagierten Ressortchef einerseits und im Schwerpunkt mandatsbe-

dingten, eher parteipolitischen Angelegenheiten andererseits nicht immer möglich. Eine derart kompromißlose „Spaltung“ eines Ministers in den Inhaber eines hohen Staatsamts einerseits und einen Parteipolitiker andererseits würde jedoch auch in der Öffentlichkeit kaum verstanden und vielfach als willkürlich empfunden werden.

Demgegenüber liegt reine Parteiarbeit, die den Bereich systemgebener und nicht vermeidbarer Überschneidungen in den Aufgaben der politischen Planung und Gestaltung überschreitet und somit unstreitig von Beamten dienstlich nicht wahrgenommen werden darf, jedenfalls dann vor, wenn unmittelbar oder sogar gezielt Arbeiten für eine Parteiorganisation geleistet werden oder wenn Beamte sich im Dienst mit inneren Angelegenheiten einer Partei befassen. Dazu zählt alles, was keinen Zusammenhang mit regierungsbedingten Aufgaben eines Ressortchefs bzw. Mitglieds der Staatsregierung aufweist. Der untersuchte Vermerk des Zeugen Höhenberger ist hierfür ein typisches Beispiel. Die zulässige Nebentätigkeit des Zeugen Dr. Schön sowie zweier Schreibkräfte für die Grundsatzkommission der CSU gehört ebenfalls hierher, erfolgt jedoch außerdienstlich und ist somit nicht zu beanstanden. Es kann insbesondere keinen Grundsatz dahin geben, daß Nebentätigkeiten auf parteipolitischem Gebiet aus grundsätzlichen Erwägungen bedenklich sein könnten. Es ist im Gegenteil ausdrücklich zu begrüßen, wenn sich in einer Zeit zunehmender Politikverdrossenheit auch hohe Staatsbeamte parteipolitisch engagieren — selbstverständlich außerhalb des Dienstes. Ob dies im Rahmen einer Nebentätigkeit oder anders auf zulässige Weise geschieht, ist sowohl rechtlich als auch für den ideellen Wert einer solchen Mitwirkung unerheblich.

5. Zu Frage 5 des Untersuchungsauftrags

Es war zu klären, ob reine Parteiarbeit in staatlichen Behörden und durch Staatsbeamte zulässig ist.

Die Klärung dieser zur Untersuchung gestellten Frage bedurfte keiner Beweiserhebung, denn es handelt sich um eine reine Rechtsfrage, die der Untersuchungsausschuß aufgrund eigener Sachkunde seiner Mitglieder zu klären vermag. Ihre Klärung erfordert nicht einmal besondere Kenntnisse. Das Untersuchungsergebnis ist vielmehr offenkundig, denn jeder, der sich in die Materie einarbeitet, kann es problemlos ermitteln (vgl. BayVGH in BayVBl 1986 S. 234/238).

Reine Parteiarbeit in staatlichen Behörden und durch Staatsbeamte ist nach den in Bayern geltenden Verfassungsbestimmungen und Gesetzen

offenkundig nicht zulässig, wie sich aus Art. 96 Satz 1 der Bayerischen Verfassung und aus Art. 62 Abs. 1 des Bayerischen Beamtengesetzes (BayBG) ergibt. Im Rahmen des Dienstes ist reine Parteiarbeit ausnahmslos unzulässig, nicht jedoch außerdienstlich im Rahmen erlaubter Nebentätigkeit oder im Rahmen staatsbürgerlichen Engagements, das auch Beamten selbstverständlich zusteht und zu begrüßen ist.

Meinungsunterschiede kann es allenfalls darüber geben, was als „reine Parteiarbeit“ zu beurteilen ist. Hierauf wird in diesem Bericht an anderer Stelle noch näher eingegangen.

Ausnahmsweise zulässig ist reine Parteiarbeit in staatlichen Behörden durch Staatsbeamte dann, wenn und soweit hierfür ohne Rechtsfehler eine Nebentätigkeitsgenehmigung erteilt wird. Dies ist nach Überzeugung des Ausschusses keineswegs etwa von vornherein ausgeschlossen oder nur unter erschwerten Bedingungen möglich. Vielmehr müssen für die Genehmigung von parteipolitischer Nebentätigkeit die gleichen Grundsätze gelten wie für die Genehmigung anderer Nebentätigkeiten. Es dürfen schon deshalb keine strengeren Anforderungen gestellt werden, weil parteipolitisches Engagement von Beamten grundsätzlich auch im Interesse der Allgemeinheit liegt.

Anhaltspunkte für unzulässige reine Parteiarbeit in staatlichen Behörden und durch Staatsbeamte des Freistaats Bayern konnte der Ausschuß abgesehen von der Untersuchungsangelegenheit Höhenberger nicht feststellen. Für den Untersuchungsausschuß steht vielmehr fest, daß in allen seiner Untersuchung unterliegenden Angelegenheiten keine unzulässige reine Parteiarbeit durch Staatsbeamte geleistet worden ist.

6. Zu Ziffer 6 des Untersuchungsauftrags

Zu klären waren die näheren Umstände der Erteilung einer Nebentätigkeitsgenehmigung für ein privatrechtliches Vertragsverhältnis an den Leiter der Abteilung Führungshilfen des Bayerischen Staatsministeriums des Innern. Ferner war zu klären, ob weitere Nebentätigkeitsgenehmigungen ähnlicher Art existieren; nachzugehen war deren Inhalt, der Abgrenzung zwischen Staats- und Parteiaufgaben beim Einsatz von Beamten, der Art und Weise der Kontrolle hierüber sowie nebensächlichkeitsrechtlichen Kostensatzregelungen.

Die Beweisaufnahme hat folgendes ergeben:

- a) Dem Leiter der Abteilung Führungshilfen des Bayerischen Staatsministeriums des Innern, Ltd. Ministerialrat Dr. Schön, ist antragsgemäß eine Nebentätigkeitsgenehmigung nach den Bestimmungen des Bayerischen Beam-

tengesetzes (BayBG) sowie der Bayerischen Nebentätigkeitsverordnung (BayNV) erteilt worden. Das Genehmigungsschreiben ist in den Tagen vor dem 27.07.1991 unter dem Datum vom 02.04.1991 ausgefertigt worden.

Die Nebentätigkeitsgenehmigung betrifft das Erstellen von Konzepten und Ausarbeitungen für die Christlich-Soziale Union, Landesleitung. Genehmigt wird eine Nebentätigkeit im Umfang von bis zu 27 Monatsstunden. Die Genehmigung umfaßt antragsgemäß den Zeitraum vom 01.01.1991 bis zum 01.07.1993. Der Nebentätigkeitsgenehmigung liegt eine monatliche Vergütung in Höhe von DM 480,00 zugrunde. Nach der Genehmigung kann die Nebentätigkeit auch während der Arbeitszeit ausgeübt werden, soweit dienstliche Gründe nicht entgegenstehen und die versäumte Arbeitszeit nachgeleistet wird. Die Genehmigung gilt nur, solange sich die im Antrag dargelegten Merkmale nicht ändern; nachträgliche Änderungen (ausgenommen sind nur unwesentliche) sind unverzüglich schriftlich anzuzeigen. Für die genehmigte Nebentätigkeit dürfen Einrichtungen (Diensträume und deren Ausstattung) und Büromaterial des Dienstherrn, ausgenommen Papier und Postwertzeichen, in Anspruch genommen werden.

Für die Inanspruchnahme wird ein pauschalisiertes Entgelt festgesetzt. Die näheren Einzelheiten hierzu hat der Ausschuß im Zusammenhang mit Frage 6e des Untersuchungsauftrags geklärt.

1989 wurde der Zeuge Dr. Schön in die Grundsatzkommission der CSU berufen. Vorsitzender dieser Grundsatzkommission ist Staatsminister Dr. Stoiber. Der Zeuge Dr. Schön ist Mitglied der CSU; er ist bzw. war auch in Funktionen dieser Partei sowie der Jungen Union tätig. Seit seiner Berufung in die Grundsatzkommission der CSU erarbeitete der Zeuge Dr. Schön hin und wieder kurze Zusammenfassungen und Vermerke für Staatsminister Dr. Stoiber in dessen Eigenschaft als Leiter der Grundsatzkommission. Für diese Tätigkeit erfolgte keine Vergütung. Sie wurde vom Zeugen Dr. Schön unentgeltlich geleistet, sei es aus Interesse oder Gefälligkeit halber. Die Tätigkeit war nach dem Nebentätigkeitsrecht wegen ihrer Geringfügigkeit und Unentgeltlichkeit auch nicht anzeige- oder genehmigungspflichtig.

Als im Januar 1991 absehbar wurde, daß die Arbeit am Entwurf eines neuen Grundsatzprogramms der CSU den Vorsitzenden der Grundsatzkommission zeitlich mehr und

mehr in Anspruch nehmen würde, daß damit auch mehr Unterstützungsarbeit anfallen würde, als der Zeuge Dr. Schön in der Vergangenheit unentgeltlich in genehmigungsfreier Nebentätigkeit erbracht hatte, bat Staatsminister Dr. Stoiber den Zeugen Dr. Schön, für ihn Handreichungen in der Grundsatzkommission zu übernehmen und ihm, neben dem dafür zuständigen Grundsatzreferenten der CSU-Landesleitung, als weiterer persönlicher Mitarbeiter für die Kommissionsarbeit zur Verfügung zu stehen. Der Zeuge Dr. Schön erklärte sich dazu bereit, hielt jedoch diese Tätigkeit, die zum Teil auch während der Dienstzeit zu erledigen war, wegen ihres Umfangs für eine genehmigungspflichtige Nebentätigkeit. Staatsminister Dr. Stoiber erklärte hierauf sein grundsätzliches Einverständnis mit einer Nebentätigkeitsgenehmigung für den Zeugen Dr. Schön, um diesem die von beiden Seiten gleichermaßen gewünschte Nebentätigkeit in rechtlich einwandfreier Weise zu ermöglichen. Er beauftragte deshalb den Zeugen Dr. Schön, die näheren Einzelheiten mit der Personalabteilung des Innenministeriums abzuklären. Ein Gespräch mit dem seinerzeitigen Leiter der Personalabteilung, dem Zeugen Dr. Brugger, Ende Januar oder Anfang Februar 1991 ergab, daß die gewünschte Nebentätigkeitsgenehmigung keinen grundsätzlichen Bedenken begegnen werde. Wegen des Kostenersatzes für die Inanspruchnahme von Einrichtungen und Material war aber noch zu klären, welche Vergütung für die Nebentätigkeit anfallen würde, denn die Höhe des Kostenersatzes hängt von der Höhe der Vergütung ab. Im Februar 1991 stimmte die Landesleitung der CSU grundsätzlich dem Vorhaben zu, daß zwischen dem Zeugen Dr. Schön und der CSU eine privatrechtliche Vereinbarung über die von Dr. Schön zu erbringenden Leistungen für die Grundsatzkommission der CSU und über die Vergütung dieser Leistungen abgeschlossen werden sollte. Über die Höhe der Vergütung mußte jedoch noch verhandelt werden. Die Meinungsbildung hierüber nahm bei der CSU-Landesleitung mehrere Wochen in Anspruch. Gleichwohl zeichneten sich noch im 1. Quartal des Jahres 1991 durch den Fortgang der Kommissionsarbeit für den Zeugen Dr. Schön zunehmend Aufgaben ab, zu deren Erledigung er einer Nebentätigkeitsgenehmigung bedurfte. Er suchte deshalb am 20.03.1991 fernmündlich beim Zeugen Dr. Brugger um die Genehmigung der in Aussicht genommenen Nebentätigkeit nach. Den genauen zeitlichen Umfang der Nebentätigkeit sowie die Einzel-

heiten der Vergütung konnte der Zeuge Dr. Schön zu diesem Zeitpunkt noch nicht nennen.

Am 02.04.1991 genehmigte der Zeuge Dr. Brugger dem Zeugen Dr. Schön die beabsichtigte Nebentätigkeit mündlich. Dr. Brugger machte Dr. Schön darauf aufmerksam, daß ein schriftlicher Antrag so bald wie möglich nachzureichen sei. In dieser Zeit unterrichtete Dr. Brugger auch Staatsminister Dr. Stoiber darüber, daß Dr. Schön die nachgesuchte Nebentätigkeit ausführen dürfe.

Erst im Juni 1991 gelang es dem Zeugen Dr. Schön, bei der CSU-Landesleitung Einvernehmen über den genauen Inhalt jener bereits Monate vorher grundsätzlich getroffenen Vereinbarung zu erzielen. Nunmehr konnten Umfang und Vergütung der zu erbringenden Leistungen genau festgelegt werden. Dabei wurde auch vereinbart, daß die seit 1989 bis März 1991 geleisteten gelegentlichen geringfügigen Arbeiten für die Grundsatzkommission nachträglich durch Zahlungen von bis zu DM 480,00 monatlich ab Januar 1991 honoriert werden sollten.

Der Zeuge Dr. Schön konnte nunmehr Ende Juni 1991 den schriftlichen Antrag auf Erteilung einer Nebentätigkeitsgenehmigung nachholen. Er versah das Antragsschreiben mit dem Datum der mündlichen Antragstellung vom 20.03.1991.

Dem Zeugen Dr. Schön wurde daraufhin im Juli 1991 die beantragte Nebentätigkeitsgenehmigung von der Personalabteilung des Innenministeriums, unterzeichnet vom Zeugen Dr. Brugger, in schriftlicher Form erteilt. Die schriftliche Genehmigung trägt das Datum der mündlichen Genehmigung vom 02.04.1991. Schriftlich ausgefertigt wurde die Genehmigung um den 25.07.1991, jedoch nicht später als am 26.07.1991. Vor Auslauf des Genehmigungsschreibens wurde dieses am 26.07.1991 dem Ministerbüro zugeleitet und am 27.07.1991 von Staatsminister Dr. Stoiber abgezeichnet. Der Zeuge Dr. Schön erhielt das Genehmigungsschreiben noch im Juli 1991.

Der Zeuge Dr. Schön führt über die von ihm erbrachten Tätigkeiten für die Grundsatzkommission der CSU keine täglichen und minutengenauen Aufzeichnungen. Gleichwohl fertigt er am Ende jeden Monats eine Aufstellung über die aufgewendeten Stunden. Er erhält von der CSU ein Stundenhonorar in Höhe von DM 17,78 vergütet. Die Grenze von DM 480,00 im Monat wird hierbei nicht überschritten. 1991 hat er Vergütungen von insge-

samt DM 5490,00 in zwei Teilbeträgen von DM 2790,00 und DM 2700,00 erhalten.

Dieser Sachverhalt ergibt sich aus den Originalakten über die Erteilung der Nebentätigkeitsgenehmigung, die das Bayerische Staatsministerium des Innern mit Schreiben vom 12.12.1991 zu Nummer 3b des Beweisbeschlusses vom 06.02.1992 vorgelegt hat. Der Ausschuß hat durch Beiziehung dieser Akten Beweis erhoben. Die getroffenen Feststellungen beruhen ferner auf den Aussagen des Zeugen Höhenberger in der Sitzung vom 06.02.1992, des Zeugen Dr. Stoiber in der Sitzung vom 25.02.1992, der Zeugen Dr. Schön und Dr. Waltner in der Sitzung vom 12.03.1992 und des Zeugen Dr. Brugger in der Sitzung vom 08.04.1992. Der Ausschuß hat die getroffenen Feststellungen ferner aus den schriftlichen Äußerungen des Innenministeriums vom 23.01.1992 zu Frage 6b des Untersuchungsauftrags und des Zeugen Dr. Schön vom 30.03.1992 gewonnen.

Der Ausschuß hat sich sehr eingehend mit dem zeitlichen Ablauf des Genehmigungsverfahrens für die Nebentätigkeit des Zeugen Dr. Schön befaßt. Er ist insbesondere der Frage nachgegangen, ob es rechtlichen Bedenken begegnet, daß die erst im Juli 1991 schriftlich ausgefertigte Nebentätigkeitsgenehmigung mit dem Datum vom 02.04.1991 versehen wurde und ob der Zeuge Dr. Schön aufgrund einer mündlichen Erklärung des Zeugen Dr. Brugger bereits im April 1991 die genehmigungspflichtige Nebentätigkeit ausüben durfte. Nach Überzeugung des Ausschusses ist das Verhalten des Zeugen Dr. Schön rechtlich nicht zu beanstanden, und auch das Vorgehen der Personalabteilung des Innenministeriums begegnet keinen durchgreifenden rechtlichen Bedenken. Es wäre zwar zur Vermeidung von Mißverständnissen wohl zweckmäßiger gewesen, wenn man für das Genehmigungsschreiben nicht auf den Zeitpunkt der mündlichen Erklärung des Zeugen Dr. Brugger zurückgegriffen hätte, sondern den Tag der schriftlichen Genehmigungsausfertigung gewählt hätte. Im Genehmigungsschreiben hätte dann gleichwohl der 02.04.1991 als maßgeblicher Zeitpunkt für die Erteilung der Nebentätigkeitsgenehmigung mit Wirkung ab 01.01.1991 festgestellt werden können. Eine Nebentätigkeitsgenehmigung kann rückwirkend erteilt werden. Im übrigen kommt es für die Genehmigungsbedürftigkeit auf den jährlichen Umfang der Nebentätigkeit an; deshalb durfte der Zeuge Dr. Schön in den ersten Wochen und Monaten des Jahres 1991 noch ohne Nebentätigkeitsgenehmigung für die CSU tätig sein. Sei-

ne Nebentätigkeit „wuchs“ zu dieser Zeit gleichsam erst in die Genehmigungspflicht hinein. Seit 02.04.1991 aber darf der Zeuge Dr. Schön auch seiner nunmehr genehmigungsbedürftigen, nach Maßgabe der damaligen mündlichen Erklärung des Zeugen Dr. Brugger schließlich im Juli 1991 schriftlich genehmigten Nebentätigkeit nachgehen.

Der schriftlichen Erteilung einer Nebentätigkeitsgenehmigung kommt keine konstitutive Wirkung zu. Beantragt ein Beamter eine Nebentätigkeitsgenehmigung, so hat er bei Vorliegen der Genehmigungsvoraussetzungen einen Rechtsanspruch auf deren Erteilung. Aus Gründen der Geschäftsbelastung kann eine Nebentätigkeitsgenehmigung oft nicht rechtzeitig in schriftlicher Form erteilt werden. Die Verwaltung behilft sich deshalb mit mündlichen Vorabgenehmigungen. Entscheidend ist, daß die materiellen Genehmigungsvoraussetzungen schon im Zeitpunkt der mündlichen Antragsstellung und der mündlichen Genehmigung vorliegen. Davon ist im vorliegenden Fall auszugehen.

Dessen ungeachtet neigt der Ausschuß zu der Auffassung, daß es im Hinblick auf die nötige Klarheit von Verwaltungsentscheidungen und hierüber geführten Akten zweckmäßiger gewesen wäre, in den schriftlichen Genehmigungen deutlich zu machen, daß diese sich auf eine bereits vorher mündlich erteilte Genehmigung beziehen, jedoch erst später ausgefertigt wurden. Der Ausschuß hält indessen auch das gewählte Verfahren bei der Datierung der Genehmigungsbescheide sowie der ihnen zugrunde liegenden Genehmigungsanträge für vertretbar. Bei künftigen Fällen sollte jedoch im Interesse der Klarheit anders verfahren werden. Der Ausschuß tritt aber ausdrücklich der Behauptung entgegen, im vorliegenden Fall hätten die tatsächlichen Abläufe verschleiert werden sollen. Dafür gibt es keinen Anhaltspunkt. Dagegen spricht insbesondere, daß der tatsächliche Geschehensablauf sich unzweifelhaft aus den Originalakten entnehmen läßt.

Die Zeugen Schmid, Dr. Waltner und Dr. Brugger haben den Untersuchungsausschuß in seiner Überzeugung bestärkt, daß eine rückwirkende Nebentätigkeitsgenehmigung rechtlich nicht zu beanstanden ist. Der Zeuge Dr. Schön hat eine Nebentätigkeitsgenehmigung mit Rückwirkung ab Januar 1991 beantragt, um vorsorglich Zweifelsfragen über die Genehmigungsbedürftigkeit seiner Nebentätigkeit in den ersten Wochen und Monaten des Jahres 1991 auszuschließen.

Der Ausschuß hat auch keinen Zusammenhang zwischen dem angeprangerten Verhalten des Zeugen Höhenberger Anfang März 1991 einerseits und dem Verlauf des Verfahrens auf Erteilung einer Nebentätigkeitsgenehmigung für den Zeugen Dr. Schön andererseits feststellen können. Nach allem steht vielmehr fest, daß es keinen Zusammenhang zwischen dieser Angelegenheit und der Untersuchungsangelegenheit Höhenberger gibt, denn von der Angelegenheit Höhenberger war vor Oktober 1991 überhaupt noch nichts bekannt geworden. Deshalb kann ausgeschlossen werden, die Angelegenheit Höhenberger und ihr Aufgreifen in der Öffentlichkeit hätten etwa den Staatsminister des Innern und seine Mitarbeiter gleichsam alarmiert und zu Reaktionen in bezug auf andere Vorgänge veranlaßt. Es gibt für einen solchen Zusammenhang kein Argument. Wie nach den erhobenen Beweisen ferner feststeht, hat sich der Zeuge Dr. Schön bereits im Januar 1991, spätestens aber Anfang Februar 1991 entschlossen, eine weitere, verstärkte Mitarbeit in der Grundsatzkommission der CSU nicht ohne Nebentätigkeitsgenehmigung auszuführen. Damit hatte Dr. Schön bereits erste Schritte für die Einholung einer Nebentätigkeitsgenehmigung getan, bevor der Zeuge Höhenberger den hier untersuchungsgegenständlichen Vermerk anfertigte. Deshalb geht jeder Vorwurf ins Leere, der den Eindruck erwecken will, man habe sich im Sinn einer politischen Schadensbegrenzung erst dann um eine ordnungsmäßige Nebentätigkeitsgenehmigung für den Zeugen Dr. Schön bemüht, als der vom Zeugen Höhenberger angefertigte Vermerk öffentlich ins Gerede gekommen war, zumal dies, wie bereits erwähnt, erst Monate nach Abschluß des Nebentätigkeitsgenehmigungsverfahrens geschah.

Der Ausschuß hat seine Feststellungen über die Höhe der an den Zeugen Dr. Schön gezahlten Vergütungen aus den von diesem vorgelegten Originalabrechnungen gewonnen. Die Bestimmungen der Nebentätigkeitsgenehmigung sind eingehalten. Dies gilt auch für die Bestimmungen über den Kostenersatz. Ferner sind keine Anhaltspunkte dafür vorhanden, daß der Zeuge Dr. Schön den genehmigten zeitlichen Umfang der Nebentätigkeit überschritten haben könnte. Insbesondere besteht nach Auffassung des Ausschusses keine Notwendigkeit für tägliche, minutengenaue Aufzeichnungen hinsichtlich des für die Nebentätigkeit erbrachten Zeitaufwands. Die vom Zeugen Dr. Schön vorgenommene Stundenschätzung begegnet keinen Bedenken.

Hier verdient Erwähnung, in welchem einem jedes übliche Maß übersteigenden Umfang der Zeuge Dr. Schön dienstlich Überstunden erbringt. Es handelt sich bei dem Zeugen Dr. Schön ersichtlich um einen äußerst korrekten und zugleich ungewöhnlich engagierten, sehr tüchtigen Beamten, dem gegenüber es geradezu kleinlich und im Hinblick auf die beamtenrechtliche Fürsorgepflicht unverantwortlich wäre, an seine Nachweispflicht überspannte Anforderungen zu stellen. Der im Ausschuß festgestellte, angesichts der Art der geleisteten Tätigkeit äußerst niedrige Stundensatz beweist überdies, daß der Grund für die Nebentätigkeit nicht in Gewinnerzielungsabsicht liegt, sondern im politischen Engagement, das Anerkennung verdient.

- b) Es existieren weitere Nebentätigkeitsgenehmigungen ähnlicher Art.

Das Bayerische Staatsministerium des Innern hat antragsgemäß zwei Schreibkräften der Abteilung Führungshilfen jeweils eine Nebentätigkeitsgenehmigung erteilt. Die schriftlichen Ausfertigungen beider Genehmigungen sind auf den 02.04.1991 datiert. Die schriftlichen Anträge für die Genehmigungen sind auf den 20.03.1991 datiert.

Beide Genehmigungen umfassen den Zeitraum vom 01.01.1991 bis zum 01.07.1993. Sie gestatten die Fertigung von Schreiben und Schriftstücken, ferner Ablage und Postversand für die Christlich-Soziale Union, Landesleitung. Genehmigt ist in dem einen Fall eine Nebentätigkeit von höchstens 13 Stunden im Monat, in dem anderen Fall eine solche von höchstens sechs Stunden im Monat. Die Höhe der voraussichtlichen monatlichen Vergütung ist mit DM 200,00 bzw. DM 100,00 angesetzt. Weitere Bestimmungen beider Nebentätigkeitsgenehmigungen lauten: Soweit dienstliche Gründe nicht entgegenstehen und die versäumte Arbeitszeit nachgeleistet wird, kann die Nebentätigkeit auch während der Arbeitszeit ausgeübt werden (Art. 74 Abs. 4 Satz 2 BayBG). Im zeitlichen Rahmen der Genehmigungen können Einrichtungen des Arbeitgebers, insbesondere Diensträume und deren Ausstattung (Bildschirmtextgerät) in Anspruch genommen werden; dies ist auf das notwendige Maß zu beschränken. Wesentliche Änderungen des Umfangs der Inanspruchnahme und ihr Ende sind mitzuteilen (Art. 73 Abs. 5 BayBG; §§ 13, 14 Abs. 1 BayNV). Im Fall der Schreibkraft, deren monatliche Vergütung höchstens DM 200,00 beträgt, ist für die Inanspruchnahme gemäß §§ 15 Abs. 1, 16 Abs. 1 BayNV ein pauschaliertes

Entgelt von insgesamt DM 360,00 festgesetzt. Im Fall der anderen Schreibkraft, deren monatliche Vergütung höchstens DM 100,00 beträgt, wird gemäß § 15 Abs. 1 S. 3 Nr. 2 BayNV auf ein Entgelt verzichtet.

Die zur Erteilung der Nebentätigkeitsgenehmigungen beim Bayerischen Staatsministerium des Innern angefallenen Akten haben dem Untersuchungsausschuß vorgelegen. Der Akteninhalt ist vom Vorsitzenden vorgetragen worden.

Über die beiden vorgenannten Genehmigungen hinaus existieren weitere Nebentätigkeitsgenehmigungen ähnlicher Art im Sinne des Untersuchungsauftrages nicht.

Für den zeitlichen Ablauf der beiden hier abgehandelten Genehmigungsverfahren gilt entsprechend, was oben zur Nebentätigkeitsgenehmigung des Zeugen Dr. Schön festgestellt worden ist, denn die Nebentätigkeitsgenehmigungen für die beiden Schreibkräfte stehen mit jener des Zeugen Dr. Schön in einem engen sachlichen Zusammenhang. Im Rahmen ihrer Nebentätigkeitsgenehmigungen unterstützen die beiden Schreibkräfte den Zeugen Dr. Schön bei seiner Nebentätigkeit. Auch schon vor der schriftlichen Ausfertigung ihrer Nebentätigkeitsgenehmigungen haben die Schreibkräfte für den Zeugen Dr. Schön auf seine Bitte hin gelegentlich — gefälligkeitshalber, unentgeltlich und in geringem Umfang — außerdienstlich Schreibarbeit verrichtet. Dies war nach Nebentätigkeitsrecht weder anzeige- noch genehmigungspflichtig.

Die beiden Schreibkräfte führen Aufzeichnungen über ihren Zeitaufwand für die genehmigte Nebentätigkeit; soweit Arbeitszeit eingesetzt wird, erfolgt gemäß § 11 BAT i. V. mit Art. 73 Abs. 4 S. 2 BayBG die vorgeschriebene Nacharbeit. Aufzeichnungen und Arbeitszeit werden vom Zeugen Dr. Schön als zuständigem Abteilungsleiter kontrolliert. Die Schreibkräfte haben ihren Arbeitsplatz im Vorzimmer des Zeugen Dr. Schön.

Der festgestellte Sachverhalt folgt aus den übereinstimmenden Bekundungen des Zeugen Schmid in der Sitzung vom 06.02.1992, des Zeugen Dr. Schön in der Sitzung vom 12.03.1992 und des Zeugen Dr. Brugger in der Sitzung vom 08.04.1992. Die von den Zeugen glaubwürdig bekundeten Tatsachen ergeben sich ferner aus den beiden schriftlichen Stellungnahmen des Bayerischen Staatsministeriums des Innern zu Ziffer 2 des Beweisbeschlusses vom 12.12.1991 und aus den vorgelegten Akten des Bayerischen Staatsministe-

riums des Innern über die Erteilung der Nebentätigkeitsgenehmigungen.

- c) Soweit Parteiaufgaben dort überhaupt wahrgenommen werden, findet im Bayerischen Staatsministerium des Innern eine Abgrenzung zwischen Staats- und Parteiaufgaben beim Einsatz von Beamten statt.

Parteiaufgaben werden von Bediensteten des Bayerischen Staatsministeriums des Innern lediglich in seltenen Einzelfällen und außerhalb des dienstlichen Rahmens als Nebentätigkeit erledigt. Ein einziger Ausnahmefall wird in diesem Schlußbericht unter Ziffer 7 darzulegen sein. Im übrigen haben sich nach eingehender Zeugenbefragung für den Untersuchungsausschuß keine Hinweise darauf ergeben, daß im Bayerischen Staatsministerium des Innern, in anderen Staatsministerien oder in der Bayerischen Staatskanzlei rechtswidrig Partearbeit geleistet würde oder eine rechtswidrige Vermengung bei der Behandlung von Staats- und Parteiangelegenheiten vorliegen könnte.

Für die Nebentätigkeiten des Zeugen Dr. Schön sowie der beiden Schreibkräfte folgt schon aus den zur Erledigung anstehenden Vorgängen selbst eine klare Trennung zwischen Staats- und Parteiangelegenheiten. Darüber hinaus wurden, wie die Beweisaufnahme gezeigt hat, organisatorische Vorkehrungen getroffen. Im Rahmen der Nebentätigkeit wird eigenes Briefpapier verwendet, die Vorgänge werden gesondert abgelegt. Die Vorgänge werden auch außerhalb des Dienstweges behandelt. An den Vorgängen sind außer dem Zeugen Dr. Stoiber nur der Zeuge Dr. Schön sowie die beiden genannten Schreibkräfte beteiligt. Mitarbeiter, die nicht über eine Nebentätigkeitsgenehmigung verfügen, sind nicht beteiligt. Außerdienstliche Schreibaufträge werden vom Zeugen Dr. Schön an die beiden Schreibkräfte gesondert erteilt sowie von diesen gesondert erfaßt und erledigt. Gerade der Umstand, daß Nebentätigkeitsgenehmigungen für den Zeugen Dr. Schön und die beiden Schreibkräfte für erforderlich gehalten, beantragt und erteilt worden sind, zeigt eindeutig, wie sehr sich die hieran Beteiligten der Erforderlichkeit einer Abgrenzung zwischen Staats- und Parteiaufgaben bewußt sind. Die Durchführung der Genehmigungsverfahren verdeutlicht ferner, daß aus diesem Bewußtsein auch die dementsprechenden rechtlichen Konsequenzen gezogen wurden, soweit solche veranlaßt waren.

- d) Die Kontrolle der Bediensteten im Bayerischen Staatsministerium des Innern erfolgt

nach den allgemeinen beamtenrechtlichen und arbeitsrechtlichen Bestimmungen. Im Rahmen dieser Bestimmungen wird von den jeweiligen Vorgesetzten auch darüber gewacht, daß unzulässige Nebentätigkeiten unterbleiben und genehmigte Nebentätigkeiten lediglich im zulässigen Rahmen erfolgen. Allerdings gibt es hierfür kein „Sonderkontrollsystem“. Das wäre nach Auffassung des Untersuchungsausschusses auch abwegig. Den Erfordernissen eines ordnungsmäßigen Dienstbetriebes kann durch Überwachung der Mitarbeiter auf herkömmliche Weise hinreichend entsprochen werden. Danach gibt es keine ständigen unmittelbaren Arbeitskontrollen. Es wird jedoch durch die Vorgesetzten allgemein kontrolliert, ob die Mitarbeiter ihre Dienstaufgaben ordentlich erfüllen.

Für eine rechtswidrige Grenzüberschreitung durch unzulässige Nebentätigkeit konnte der Untersuchungsausschuß keinen Anhaltspunkt finden. Auch irgendwelche Mängel in der Mitarbeiterüberwachung sind nach den Erkenntnissen des Ausschusses nicht vorhanden. Dies gilt insbesondere für die hier zur Untersuchung stehende Abgrenzung zwischen Staats- und Parteiangelegenheiten. Die Erledigung von Dienstaufgaben wurde weder durch genehmigte noch durch unzulässige Nebentätigkeiten beeinträchtigt. Für die unstatthafte Wahrnehmung von Parteiangelegenheiten im Dienst gibt es keinen Anhaltspunkt. Dessen ungeachtet verdient in diesem Zusammenhang Erwähnung, daß von vielen Bediensteten im Bayerischen Staatsministerium des Innern, besonders im Bereich der Abteilung Führungshilfen, die vorgeschriebene Arbeitszeit bei weitem überschritten wird. Auf die Darlegungen der Zeugen Dr. Waltner und Dr. Brugger, an denen der Ausschuß keine Zweifel hegt, wird verwiesen.

- e) Regelungen über den Kostenersatz für die Inanspruchnahme von Einrichtungen des Dienstherrn bzw. des Arbeitgebers enthalten die Bescheide, mit welchen dem Zeugen Dr. Schön sowie zwei Schreibkräften antragsgemäß Nebentätigkeitsgenehmigungen erteilt worden sind. Diese Regelungen entsprechen dem geltenden Recht, insbesondere dem Bayerischen Beamtengesetz und der Bayerischen Nebentätigkeitsverordnung. Die diesbezüglichen Entscheidungen des Bayerischen Staatsministeriums des Innern sind rechtlich einwandfrei; insbesondere wurde niemand rechtswidrig begünstigt.

Die Nebentätigkeitsgenehmigungen für den Zeugen Dr. Schön sowie für zwei Schreibkräfte gestatten im zeitlichen Rahmen der Neben-

tätigkeit auch die Inanspruchnahme von Einrichtungen und Büromaterial des Dienstherrn, insbesondere der Diensträume sowie deren Ausstattung (Bildschirmtextgerät) und von Büromaterial, ausgenommen Papier und Postwertzeichen (Art. 73 Abs. 5 BayBG, §§ 13, 14 Abs. 1 BayNV). Die Inanspruchnahme ist auf das notwendige Maß beschränkt. Wesentliche Änderungen des Umfangs der Inanspruchnahme und ihr Ende sind mitzuteilen. Für die genannte Inanspruchnahme bestimmen die Genehmigungsbescheide im Falle des Zeugen Dr. Schön und im Falle jener Schreibkraft, deren monatliche Vergütung höchstens DM 200,00 beträgt, ein pauschaliertes Entgelt. Im Falle der anderen Schreibkraft, deren monatliche Vergütung höchstens DM 100,00 beträgt, wird gemäß § 15 Abs. 1 S. 3 Nr. 2 BayNV auf ein Entgelt verzichtet. Das nach §§ 15 Abs. 1, 16 Abs. 1 BayNV festgesetzte pauschalierte Entgelt hängt von der für die Nebentätigkeit bezogenen Vergütung ab. Für seine Berechnung gilt folgendes:

- 4% aus der Nebentätigkeitsvergütung sind für die Inanspruchnahme von Einrichtungen abzuführen;
- weitere 4% aus der Nebentätigkeitsvergütung sind für den Verbrauch von Material abzuführen;
- aus diesen errechneten Beträgen ist ein Zuschlag von 50% als Vorteilsausgleich abzuführen.

Dementsprechend setzte das Bayerische Staatsministerium des Innern für den Zeugen Dr. Schön ein Entgelt von insgesamt DM 1728,00 und im Falle der entgeltspflichtigen Schreibkraft ein Entgelt von insgesamt DM 360,00 fest. Zu Recht wurde für die weitere Schreibkraft nach § 15 Abs. 1 Nr. 2 BayNV kein Kostenersatz festgesetzt, da deren Vergütung höchstens 1200,00 DM im Kalenderjahr beträgt und somit weit unter der gesetzlichen Erhebungsgrenze von DM 2400,00 liegt.

Die hiernach geschuldeten Beträge von DM 1728,00 und von DM 360,00 wurden im August 1991 entrichtet.

Bei der Berechnung des pauschalierten Entgelts wurden in beiden Fällen dem jeweiligen Bescheid entsprechend ohne daß dies zwingend gewesen wäre — die genehmigten Höchstvergütungen von DM 5760,00 bzw. DM 2400,00 angenommen, nicht aber die niedrigeren tatsächlichen Zahlungen. Da die Erhebungsgrenze bei DM 2400,00 liegt, hätte auch gegenüber dieser Schreibkraft ohne Rechtsfehler von einer Entgelterhebung Ab-

stand genommen werden können. Das geschah jedoch nicht, weil zum einen die Jahresvergütung der Schreibkraft nur geringfügig unter der Erhebungsgrenze lag und weil zum andern jeder Verdacht einer Begünstigung der CSU von vornherein ausgeschlossen werden sollte.

In die Berechnung des Entgelts wurden auch jene Vergütungen einbezogen, die nachträglich für vorausgegangene, zunächst genehmigungsfreie Tätigkeiten erfolgten.

Vorstehender Sachverhalt ergibt sich aus den gemäß Beweisbeschluß vom 06.02.1992 beigezogenen Akten des Bayerischen Staatsministeriums des Innern über die Erteilung der Nebentätigkeitsgenehmigungen an den Zeugen Dr. Schön und an zwei Schreibkräfte. Die Feststellungen beruhen des weiteren auf den Ausführungen des Zeugen Dr. Brugger in der Sitzung vom 08.04.1992 und auf der nachgereichten schriftlichen Erklärung des Zeugen Dr. Schön vom 30.03.1992.

Nach den Erkenntnissen des Untersuchungsausschusses wurden bei der Festsetzung von Entgelten für die Inanspruchnahme von Einrichtungen und Büromaterial des Dienstherrn bzw. des Arbeitgebers die geltenden Bestimmungen offensichtlich nicht nur nicht verletzt, sondern es wurden im Gegenteil der Höhe nach sogar Entgelte geleistet, die nach Rechtslage so nicht hätten geleistet werden müssen. Unter diesen Umständen kann keine Rede davon sein, daß Einrichtungen und Material des Freistaates Bayern in rechtlich nicht einwandfreier Weise verwendet worden wären.

7. Zu Ziffer 7 des Untersuchungsauftrages

Es war zu klären, ob sich aus dem „bedauerlichen Versehen“ des Mitarbeiters FH 3 Konsequenzen seitens des Dienstvorgesetzten ergeben haben oder ob solche Konsequenzen vorgesehen sind, des weiteren, ob der betreffende Mitarbeiter FH 3 wegen dienstlicher Bedürfnisse der Staatskanzlei sowie nach Prüfung von Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung (Staatsnote, Platzziffer) im Juli 1986 beim Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung eingestellt und zugleich an die Staatskanzlei abgeordnet wurde, sowie ferner, ob seit 1986 Beamte des höheren Dienstes in Abteilungen oder Arbeitsgruppen entsprechend Frage 3 des Untersuchungsauftrags in bayerischen Ministerien unter Verletzung der Grundsätze der Eignung, Befähigung und fachlichen Leistung (Staatsnote, Platzziffer) eingestellt worden sind.

Die Beweisaufnahme hat folgendes ergeben:

- a) Aus dem „bedauerlichen Versehen“ des Mitarbeiters FH 3 haben sich seitens des Dienstvorgesetzten Konsequenzen ergeben. Weitere Konsequenzen sind nicht vorgesehen und nach Auffassung des Untersuchungsausschusses auch nicht veranlaßt.

Das „bedauerliche Versehen“ des Mitarbeiters FH 3 stellt einen Verstoß gegen die dienstlichen Oberliegenheiten eines Beamten dar. Es handelt sich jedoch nach Auffassung des Untersuchungsausschusses nicht um einen schweren Verstoß, sondern lediglich um einen Verstoß von geringem Gewicht, dem durch eine schlichte Belehrung bzw. mündliche Mißbilligung ohne Vermerk in den Personalakten ausreichend Rechnung getragen werden konnte. Es gibt für den Untersuchungsausschuß keine Veranlassung, die dienstrechtliche Behandlung dieser Angelegenheit im Bayerischen Staatsministerium des Innern zu beanstanden. Dies gilt insbesondere für den in Personalangelegenheiten des höheren Dienstes der allgemeinen inneren Verwaltung zuständigen Referatsleiter, den Zeugen Schmid, ferner für den unmittelbaren Vorgesetzten des Mitarbeiters FH 3, den Zeugen Dr. Schön, und schließlich für den Dienstvorgesetzten des Mitarbeiters FH 3, den Zeugen Dr. Stoiber. Der Zeuge Höhenberger hat seinen Fehler eingestanden und bedauert. Die Zeugen Dr. Schön und Dr. Stoiber haben auf diesen Fehler angemessen reagiert. Der Zeuge Dr. Schön hat den Zeugen Höhenberger belehrt und ermahnt, seinen Dienst in Zukunft fehlerfrei zu versehen. Es hat sich nach den Erkenntnissen des Untersuchungsausschusses lediglich um ein einmaliges, nicht jedoch um wiederholtes fehlerhaftes Verhalten gehandelt. Es ist nicht versucht worden, den Fehler des Zeugen Höhenberger zu beschönigen oder gar gleichsam unter den Teppich zu kehren. Staatsminister Dr. Stoiber hat vielmehr in öffentlicher Sitzung des Bayerischen Landtags ausdrücklich eingeräumt, daß ein Fehler gemacht worden ist; damit hat er den betreffenden Mitarbeiter, den Zeugen Höhenberger, nicht nur belehrt, sondern auch öffentlich gerügt. Weitergehende dienstrechtliche Maßnahmen gegen den Zeugen Höhenberger waren im Hinblick auf das Gewicht seiner Obliegenheitsverletzung weder veranlaßt, noch wären sie nach Überzeugung des Untersuchungsausschusses zu rechtfertigen gewesen. Bei dieser Beurteilung konnte die sonstige dienstliche Führung und Pflichterfüllung des Zeugen Höhenberger nicht außer Betracht bleiben.

Der Zeuge Höhenberger leitet im Bayerischen Staatsministerium des Innern das Sachgebiet FH 3/Reden der Abteilung Führungshilfen. Er fertigte für den Zeugen Dr. Stoiber zur Sitzung des Präsidiums der CSU am 04.03.1991 einen Vermerk an, der parteipolitische Fragen zum Gegenstand hat: Es ging unter anderem um die Lage der DSU, um deren Unterstützung durch die CSU, um die Gründung einer CSU in Thüringen und Sachsen und um die künftige Strategie der CSU hinsichtlich ihrer Beschränkung auf Bayern oder ihrer Ausdehnung auf Thüringen und Sachsen. Des weiteren ging es im Zusammenhang damit um das Verhältnis der CSU zur CDU. Die Fertigung und Vorlage dieses Vermerks gehörte selbstverständlich nicht zu den dienstlichen Aufgaben des Zeugen Höhenberger. Nach seinen glaubwürdigen Einlassungen verfaßte der Zeuge Höhenberger den Vermerk auch nicht im Dienst, sondern in seiner Freizeit. Er ließ jedoch den auf Band gesprochenen Text im Bayerischen Staatsministerium des Innern von einer Schreibkraft übertragen. Der Zeuge Höhenberger erteilte diesen Schreibauftrag wie für einen dienstlichen Vorgang. Hierin liegt und hierin erschöpft sich sein Fehlverhalten. Hätte der Zeuge Höhenberger in einer unpolitischen Privatangelegenheit so gehandelt, dann wäre der Vorgang dienstrechtlich nicht anders zu würdigen gewesen als im vorliegenden Fall, und niemand hätte die Frage nach weitergehenden Konsequenzen gestellt.

Staatsminister Dr. Stoiber hat am 06.11.1991 vor dem Bayerischen Landtag eine Regierungserklärung abgegeben und in ihrem Rahmen öffentlich festgestellt, daß das Verhalten des Zeugen Höhenberger nicht in Ordnung war. Der Zeuge Dr. Schön hat ferner den Zeugen Höhenberger ausdrücklich darüber belehrt, daß dienstliche Schreibaufträge nur für dienstliche Schreiben erteilt werden dürfen.

Diese Feststellungen des Untersuchungsausschusses beruhen auf der schriftlichen Erklärung des Bayerischen Staatsministeriums des Innern zu Nr. 2 des Aufklärungsbeschlusses vom 12.12.1991 und auf den überzeugenden Bekundungen der Zeugen Schmid vom 06.02.1992, Dr. Stoiber vom 25.02.1992 und Dr. Schön vom 12.03.1992.

Aus den Einlassungen des Zeugen Schmid ergibt sich für den Untersuchungsausschuß die Schlußfolgerung, daß über eine schlichte mündliche Belehrung und Mißbilligung hinausgehende dienstrechtliche Maßnahmen verfehlt und insbesondere mit dem Gleichbe-

handlungsgrundsatz unvereinbar wären. Der Zeuge Höhenberger hat nicht nur bisher keinen (anderen) Anlaß zu Beanstandungen gegeben, sondern er ist auch ein weit über das normale Maß hinaus beanspruchter und engagierter Mitarbeiter. Es versteht sich nach Auffassung des Untersuchungsausschusses von selbst, daß ein solcher Mitarbeiter dann, wenn ihm ein Fehler unterläuft, nicht mit gleicher Strenge behandelt wird wie ein Mitarbeiter, dessen Gesamtverhalten und Gesamtleistung weniger befriedigen.

- b) Der betreffende Mitarbeiter FH 3, also der Zeuge Höhenberger, wurde 1986 wegen dienstlicher Bedürfnisse der Staatskanzlei nach Prüfung von Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung im Geschäftsbereich des Bayerischen Staatsministeriums für Arbeit, Familie und Sozialordnung (seinerzeit: Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung) eingestellt und an die Bayerische Staatskanzlei abgeordnet. Er wurde am 20.07.1986 als Verwaltungsangestellter beim Versorgungsamt München I eingestellt und gleichzeitig an die Bayerische Staatskanzlei abgeordnet. Sein Arbeitsvertrag war zunächst bis zum 19.07.1987 befristet; er wurde später bis zum 19.10.1987 verlängert. Mit Wirkung vom 01.10.1987 wurde der Zeuge Höhenberger unter Berufung in das Beamtenverhältnis auf Probe zum Regierungsrat ernannt und gleichzeitig an die Bayerische Staatskanzlei versetzt. Am 01.04.1989 wurde der Zeuge Höhenberger von der Bayerischen Staatskanzlei zunächst an das Bayerische Staatsministerium des Innern abgeordnet und am 01.05.1989 dorthin versetzt. Bis zum 20.07.1986 war der Zeuge Höhenberger seit 1984 als wissenschaftlicher Mitarbeiter bei der CSU-Landtagsfraktion beschäftigt gewesen.

Der Zeuge Höhenberger wurde 1986 von vornherein gezielt wegen dienstlicher Bedürfnisse der Bayerischen Staatskanzlei für eine Tätigkeit im dortigen damaligen Sachgebiet A III 2, Arbeits- und Sozialpolitik, ausgewählt und eingestellt. Zu seinen Aufgaben in diesem Sachgebiet gehörten vor allem die Ausarbeitung von Reden für den Bayerischen Ministerpräsidenten und für den Leiter der Bayerischen Staatskanzlei sowie die Vorbereitung und Ausarbeitung von Veröffentlichungen zur Gesellschafts- und Sozialpolitik. Später wurde der Zeuge Höhenberger auch den Referaten A III 1 — Staats- und Gesellschaftspolitik — und A III 5 — Wirtschafts- und Finanzpolitik — der Staatskanzlei zugewiesen.

Der Zeuge Höhenberger wurde beim Versorgungsamt München I eingestellt und nicht unmittelbar bei der Bayerischen Staatskanzlei, weil dort grundsätzlich keine Beamten und Angestellten des höheren Dienstes unmittelbar eingestellt werden. Wenn die Bayerische Staatskanzlei solche Mitarbeiter benötigt, bedient sie sich der Staatsministerien oder anderer Behörden als Einstellungsbehörden. Damit soll die Beweglichkeit in der Personalverwaltung erleichtert und sichergestellt werden; Rückversetzungen in die Geschäftsbereiche der Staatsministerien kommen häufig vor. Die 1986 zur Besetzung anstehende Stelle war generell dem Geschäftsbereich des Bayerischen Staatsministeriums für Arbeit, Familie und Sozialordnung zugeordnet, da der Sachbereich Gesellschafts- und Sozialpolitik zu den Aufgaben dieses Ministeriums gehört. Nachdem im dortigen Geschäftsbereich trotz intensiver Suche kein geeigneter Bewerber für die Bayerische Staatskanzlei gewonnen werden konnte, andererseits jedoch ein Mitarbeiter dringend benötigt wurde, bediente sich die Bayerische Staatskanzlei der Möglichkeit, den Zeugen Höhenberger durch Einstellung beim Versorgungsamt München I und Abordnung an die Bayerische Staatskanzlei zu beschäftigen. Die Bayerische Staatskanzlei hielt sich damit insbesondere die Möglichkeit offen, den Zeugen Höhenberger bei mangelnder Bewährung in den Geschäftsbereich des Bayerischen Staatsministeriums für Arbeit, Familie und Sozialordnung zurückzuführen.

Der Zeuge Höhenberger wurde 1986 auf Anregung des damaligen Sachgebietsleiters A III 2 der Bayerischen Staatskanzlei, des Zeugen Dr. Schön eingestellt. Dieser mußte sich selbst um einen geeigneten Mitarbeiter bemühen, nachdem das Bayerische Staatsministerium für Arbeit, Familie und Sozialordnung über Monate hinweg nicht imstande war, aus dem dortigen Geschäftsbereich eine Stellenbesetzung zu bewirken. Vor der Einstellung des Zeugen Höhenberger war auch der seinerzeitige Leiter der Bayerischen Staatskanzlei, der Zeuge Dr. Stoiber, zu der beabsichtigten Personalentscheidung befragt worden. Der Zeuge Höhenberger war dem Zeugen Dr. Stoiber schon vor 1986 bekannt gewesen, denn der Zeuge Höhenberger hatte vor Abschluß der juristischen Ausbildung zeitweilig für den damaligen Generalsekretär der CSU Dr. Stoiber gearbeitet. Der Zeuge Dr. Stoiber hatte zwar den Zeugen Höhenberger vorübergehend aus den Augen verloren, konnte sich jedoch 1986 noch an ihn erinnern. Soweit er sich erinnern konnte, hielt er ihn für geeignet,

in der Bayerischen Staatskanzlei auf der zur Besetzung anstehenden Stelle Verwendung zu finden, denn der Zeuge Höhenberger war schon früher in Fragen der Sozial- und Gesellschaftspolitik tätig und hatte hierbei gründliche Fertigkeiten und Kenntnisse besonders im Schreiben von Reden gewonnen.

Bei der Auswahl des Zeugen Höhenberger für die genannte Tätigkeit in der Bayerischen Staatskanzlei waren dessen Eignung, Befähigung und fachliche Leistung ausschlaggebend. Die spezielle Aufgabenstellung im künftigen Tätigkeitsbereich wurde dabei besonders berücksichtigt. Der Zeuge Höhenberger hatte zwar in der zweiten juristischen Staatsprüfung keine Note, wie sie für eine Verwendung von Juristen im Staatsdienst üblicherweise vorausgesetzt wird. Die Bayerische Staatskanzlei benötigte jedoch 1986 gerade keinen Mitarbeiter für eine typisch juristische Verwendung, sondern einen sogenannten „Redenschreiber“. Vor der Besetzung dieser Stelle mit dem Zeugen Höhenberger hatte sich — keineswegs erstmalig — gezeigt, daß es außerordentlich schwierig ist, geeignete Mitarbeiter für eine solche Verwendung zu finden. Die meisten vorhandenen Mitarbeiter in den einzelnen Geschäftsbereichen der Bayerischen Staatsregierung sind entweder nicht bereit oder nicht darauf vorbereitet, besondere Leistungen gerade durch Schreiben von Reden und Verfassen von Publikationen zu erbringen. Die wenigsten Mitarbeiter, die sich für eine Verwendung in der Staatsverwaltung entscheiden, haben das Berufsziel oder auch nur die Bereitschaft, Redenschreiber zu werden. Vor allem daraus ergeben sich naturgemäß immer wieder erhebliche Schwierigkeiten, wenn Mitarbeiter für solche speziellen Verwendungen gesucht werden.

Nach Auffassung der Bayerischen Staatskanzlei waren es im Fall des Zeugen Höhenberger gerade dessen besondere Fähigkeiten als Verfasser von Reden, daneben Erfahrungen im Bereich der Sozialpolitik, die nicht nur ein befristetes Beschäftigungsverhältnis beim Versorgungsamt München I, sondern auch eine Verwendung in der Bayerischen Staatskanzlei rechtfertigten, ja sogar erforderten, denn der Zeuge Seizinger hat überzeugend ausgeführt, die Gewinnung des Zeugen Höhenberger sei nach monatelanger erfolgloser Suche geradezu mit Erleichterung aufgenommen worden. So habe sich endlich die Möglichkeit eröffnet, einer längere Zeit unbesetzten Stelle den dringend benötigten Mitarbeiter zuzuführen. Unter diesen Umständen konnte die Bedeutung des in der zweiten juri-

stischen Staatsprüfung erzielten Ergebnisses gegenüber anderen, hier vorrangigen Eignungsanforderungen zurücktreten. Im übrigen hat sich der Zeuge Höhenberger in seiner Verwendung bei der Bayerischen Staatskanzlei nach den übereinstimmenden Aussagen der dazu gehörten Zeugen, an deren Beurteilung der Untersuchungsausschuß nichts auszusetzen hat, bestens bewährt. Nachdem für die Beschäftigung des Zeugen Höhenberger ein befristetes Arbeitsverhältnis gewählt worden war, bestand ausreichend Gelegenheit, vor einer Berufung in das Beamtenverhältnis Eignung, Befähigung und fachliche Leistung des Zeugen Höhenberger gründlich zu überprüfen.

Die vorstehenden Feststellungen folgen aus der schriftlichen Stellungnahme des Bayerischen Staatsministeriums des Innern zu Nr. 2 des Aufklärungsbeschlusses vom 12.12.1991 und auf den glaubhaften Aussagen der Zeugen Schmid und Seizinger vom 06.02.1992 sowie des Zeugen Dr. Stoiber vom 25.02.1992.

Der Ausschuß hat besonders die näheren Umstände der Einstellung des Zeugen Höhenberger in den Staatsdienst eingehend untersucht. Die widerspruchsfreien übereinstimmenden Aussagen aller Zeugen haben keine Hinweise für eine rechtswidrige oder auch nur sachfremde Begünstigung des Zeugen Höhenberger ergeben. An der Einstellung des Zeugen Höhenberger im Juli 1986 bestand nach Auffassung des Untersuchungsausschusses ein dienstliches Interesse. Von einer parteipolitisch motivierten oder gar beeinflussten Einstellung ist nicht auszugehen.

Das im vorliegenden Verfahren zur Einstellung des Zeugen Höhenberger angewendete Verfahren mag abgesehen vom Geschäftsbereich des Bayerischen Staatsministeriums für Wirtschaft und Verkehr nicht alltäglich sein, es ist jedoch rechtlich einwandfrei, nicht zu beanstanden und im Hinblick auf die seinerzeitige Situation für den Untersuchungsausschuß auch einleuchtend und nachvollziehbar, denn die Bayerische Staatskanzlei benötigte seit Monaten dringend einen Mitarbeiter, konnte jedoch mit Ausnahme des Zeugen Höhenberger trotz intensiver Bemühungen keinen geeigneten Interessenten finden. Es war deshalb nur naheliegend, so zu verfahren, wie es geschehen ist. Der Untersuchungsausschuß tritt im übrigen ausdrücklich der mitunter geäußerten Auffassung entgegen, die nötige Eignung, Befähigung und fachliche Leistung für den Staatsdienst setze stets und ausnahmslos voraus, daß der Bewerber die sogenannte Staatsnote vorweisen könne. Viel-

mehr muß ausnahmsweise von jenem allgemeinen Grundsatz unter besonderen Umständen abgewichen werden können. Voraussetzung einer gerechtfertigten Abweichung ist nur, daß hierfür überwiegende Belange vorhanden sind. Diese Voraussetzung ist im vorliegenden Fall aus den genannten Gründen erfüllt. Die besondere Tätigkeit, die dem Zeugen Höhenberger oblag, sowie die hierfür erforderlichen persönlichen Voraussetzungen hinsichtlich Eignung und Befähigung, die sich gerade nicht in erster Linie dem Ergebnis eines juristischen Examens entnehmen lassen, rechtfertigen diesen Schluß.

Wegen entsprechender Bemerkungen eines Mitglieds des Untersuchungsausschusses im Rahmen der Verhandlungen ist folgendes klarzustellen: Die Bayerische Staatskanzlei ging nicht etwa bei der CSU-Landtagsfraktion auf „Bewerbersuche“. Vielmehr war der Zeuge Höhenberger bereits für eine Verwendung in der Bayerischen Staatskanzlei vorgesehen, bevor man sich, wie vom Zeugen Seizinger erwähnt, an die CSU-Landtagsfraktion wandte. Bei der Vernehmung des Zeugen Seizinger wurde dies klargestellt.

- c) In bayerischen Ministerien sind weder in den der Abteilung Führungshilfen des Bayerischen Staatsministeriums des Innern vergleichbaren Abteilungen oder Arbeitsgruppen entsprechend Frage 3 des Untersuchungsauftrages noch in der Abteilung Führungshilfen des Bayerischen Staatsministeriums des Innern selbst seit 1986 Mitarbeiter unter Verletzung der Grundsätze der Eignung, Befähigung und fachlichen Leistung eingestellt worden.

Dies gilt sowohl für Beamte als auch — über den Wortlaut des Untersuchungsauftrags hinaus — für Angestellte. Nachdem im Bayerischen Staatsministerium für Wirtschaft und Verkehr die Mitarbeiter des höheren Dienstes, soweit sie nicht Juristen sind, im allgemeinen zunächst als Angestellte beschäftigt und erst nach entsprechender Bewährung in das Beamtenverhältnis übernommen werden, untersuchte der Ausschuß auch diese Fälle.

Die Fragestellung in Ziffer 7c des Untersuchungsauftrags ist möglicherweise geeignet, den falschen Eindruck zu erwecken, Eignung, Befähigung und fachliche Leistung der Bewerber für den Staatsdienst könnten stets und in jedem Fall allein mittels der sogenannten Staatsnote und mittels der erzielten Platzziffer beurteilt werden. Deshalb hat der Ausschuß die Frage nach Funktion und Bedeutung von Staatsnote und Platzziffer näher untersucht. Hierbei hat sich folgendes ergeben:

Bei der Einstellung von Beamten ist der verfassungsrechtlich verankerte Leistungsgrundsatz im Sinne des Art. 33 Abs. 2 des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland sowie des Art. 94 Abs. 2 der Bayerischen Verfassung maßgeblich. Dementsprechend sieht auch Art. 12 Abs. 2 des Bayerischen Beamtengesetz vor, daß „Ernennungen nach Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung...“ vorzunehmen sind. Das Erreichen einer bestimmten Prüfungsnote ist aber, auch wenn wie z. B. bei den Juristen für den höheren Dienst das Bestehen der Prüfung Einstellungsvoraussetzung ist, laufbahnrechtlich nicht vorgeschrieben und auch nicht alleiniges Kriterium für die Qualifikation und Auswahl von Bewerbern. Vielmehr fließen in die Beurteilung von Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung durch den Dienstherrn auch andere Kriterien ein. Dem pflichtmäßigen Ermessen des Dienstherrn ist es nach der Rechtsprechung überlassen, welchen sachlichen Umständen er bei seiner Auswahlentscheidung das größere Gewicht beimißt. Dabei richtet sich der Maßstab dessen, was hinsichtlich Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung zu fordern ist, nach dem beamtenrechtlichen Grundstatus, nach der Laufbahn sowie nach dem zu vergebenden Amt im statusrechtlichen und im funktionellen Sinn. Die Auslesekriterien sind stets am Aufgabenkreis und an den spezifischen Anforderungen des in Aussicht genommenen Amtes zu messen. Dies gilt um so mehr, wenn der zu besetzende Dienstposten von den üblichen Dienstposten einer Laufbahn abweicht und besondere Zusatzqualifikationen erfordert, die nicht selbstverständlich schon mit der üblichen Laufbahnqualifikation vermittelt werden. Allerdings kommt nach dem im Beamtenrecht geltenden Wettbewerbsgrundsatz dem in der Prüfung erzielten Ergebnis unter Beachtung der jeweiligen Platzziffer für die Auswahl zwischen mehreren geeigneten Bewerbern ein besonderes Gewicht zu. Dennoch ist bei der Auswahl eines Bewerbers für einen bestimmten Dienstposten jeweils vom individuellen, der Entscheidung des Dienstherrn unterliegenden Anforderungsprofil auszugehen. Die Prognose, wer der beste für eine bestimmte Stelle ist, eröffnet dem Dienstherrn einen weiten Beurteilungs- und Ermessensspielraum, das Auslesekriterium „Eignung“ ist nicht allein an der erzielten Prüfungsnote zu messen.

Der Begriff „Eignung“ faßt alle Eigenschaften zusammen, die ein Amt von seinem Inhaber fordert. Gerade bei Neueinstellungen bilden die Prüfungszeugnisse einen gewissen, zumeist einen sehr wichtigen Anhaltspunkt.

Ob sie als Entscheidungsgrundlage ausreichen, richtet sich nach den jeweiligen Anforderungen des zu besetzenden Dienstpostens oder der jeweiligen Laufbahn. Zusätzliche Erkenntnisse können aus einer früheren Tätigkeit, einem Vorstellungsgespräch, einem Eignungstest gewonnen werden.

Aus alledem lassen sich Erkenntnisse für den Begriff der „Staatsnote“ gewinnen. Angesichts der Organisationshoheit des Dienstherrn steht es im Rahmen der allgemeinen beamtenrechtlichen und laufbahnrechtlichen Vorgaben in seinem Ermessen, diejenigen Dienstposten zu bestimmen, für welche dann Absolventen einer bestimmten Prüfung überhaupt in Frage kommen. Weiter ist zu entscheiden, wie viele derartiger Dienstposten zu besetzen sind. Diese Zahl freier Stellen ist sodann zu besetzen, und zwar beginnend mit dem besten Bewerber und endend mit jenem Bewerber, der gerade noch als letzter in der durch die Platzziffer bestimmten Reihenfolge der Kandidaten eingestellt werden kann. Die Note, die dieser „letzte“ Bewerber erreicht hat, wird häufig „Staatsnote“ genannt. Demnach ist sie eine Einstellungsgrenznote. Da sowohl die Zahl freier Stellen als auch die Zahl der Bewerber sowie deren Qualifikation variabel sind, ist die Staatsnote gleichfalls variabel. Sie ist also bei jedem Einstellungstermin und überdies von Ressort zu Ressort sowie von Laufbahn zu Laufbahn unterschiedlich. Die Staatsnote schlechthin als absolute Größe gibt es nicht. Allerdings gibt es in einzelnen Geschäftsbereichen auch noch absolute Grenznoten, deren Verfehlung jede Verwendung im Beamtenverhältnis von vorneherein ausschließt, z. B. die Grenznote 3,5 im Bereich des Lehramts für Grund- und Hauptschulen. Solche Grenznoten sind keine Staatsnoten im oben beschriebenen Sinn, sondern zusätzliche bzw. vorgelagerte Hürden im Sinn einer Grundvoraussetzung für die Berufung in das Beamtenverhältnis über die laufbahnrechtlichen Voraussetzungen hinaus.

Vor allem bei der Gewinnung von Bewerbern für besonders schwierige oder für ungewöhnliche Aufgaben hat der Dienstherr auch die Möglichkeit, zusätzliche oder andere Kriterien für bestimmte Dienstposten zu fordern, die nicht unmittelbar aus dem Prüfungsergebnis und/oder aus der Platzziffer hervorgehen. Dies ist in der Verfassung selbst vorgesehen, da dem Leistungsgrundsatz nur „soweit möglich“ durch Prüfungen mit Wettbewerbscharakter genüge zu tun ist, wie sich aus Art. 94 Abs. 2 Satz 1 BV ergibt.

Aus den schon für die „Staatsnote“ genannten Gründen gibt es auch keine feststehende „Ministerialnote“. Gerade für die Verwendung in den obersten Staatsbehörden kann die Prüfungsnote nicht immer allein entscheidendes Auswahlkriterium sein. In einigen Ressorts werden außerdem Berufsanfänger grundsätzlich zunächst im Geschäftsbereich außerhalb des Ministeriums beschäftigt; in diesem „Außendienst“ müssen sie sich dann trotz bester Noten für den Ministerialdienst erst noch praktisch bewähren.

Diese Feststellungen beruhen auf der Stellungnahme der Staatsregierung zu Nr. 3 des Beweisbeschlusses vom 23.01.1992 und auf den hierzu gegebenen mündlichen Erläuterungen des Leitenden Ministerialrats Böhm, Beauftragter der Staatsregierung im Untersuchungsausschuß, vom 12.03.1992, des weiteren auf den Ausführungen des Zeugen Schmid vom 06.02.1992. Die Stellungnahme der Staatsregierung ist vor dem Untersuchungsausschuß in seiner Sitzung vom 12.03.1992 ausführlich und eingehend erläutert worden. Dem Untersuchungsausschuß haben vollständige Listen mit allen seit 1986 eingestellten Bewerbern für Verwendungen im Sinne von Ziffer 7c des Untersuchungsauftrags vorgelegen, und zwar geordnet nach den einzelnen Geschäftsbereichen der Bayerischen Staatsregierung einschließlich der Bayerischen Staatskanzlei. Anhaltspunkte für Vorgänge, die Beanstandungen rechtfertigen könnten, haben sich dabei nicht ergeben.

8. Zu Ziffer 8 des Untersuchungsauftrages

Es war zu klären, ob für die Ausarbeitung des Vermerks über die Zusammenarbeit der CSU mit der DSU und die künftige Strategie der CSU ein Auftrag des Bayerischen Staatsministers des Innern vorlag und ob andernfalls die Ausarbeitung mit Wissen des Innenministers erfolgte, sowie ferner, wo und wann die Arbeit ausgeführt wurde, wann und von wem der Vermerk geschrieben wurde sowie schließlich, von wem der Vermerk abgezeichnet und dem Staatsminister des Innern vorgelegt wurde.

Die Beweisaufnahme hat folgendes ergeben:

- a) Für die Ausarbeitung des Vermerks über die Zusammenarbeit der CSU mit der DSU und die künftige Strategie der CSU, den der Zeuge Höhenberger verfaßt hat, lag ein Auftrag des Bayerischen Staatsministers des Innern nicht vor.

Der Zeuge Höhenberger hat eine Ausarbeitung im Sinne der Ziffer 8a des Untersuchungsauftrags angefertigt, deren Inhalt in

diesem Schlußbericht bereits umrissen wurde. Die Ausarbeitung ist in einem Vermerk schriftlich niedergelegt, der dem Zeugen Dr. Stoiber für die Präsidiumssitzung der CSU am 04.03.1991 vorgelegt wurde; der Originalvermerk hat auch dem Untersuchungsausschuß vorgelegen.

Der Zeuge Höhenberger ist langjähriges engagiertes Mitglied der CSU. Den Zeugen Dr. Stoiber kennt er schon seit vielen Jahren persönlich. Es gehört zu seinen ständigen Dienstaufgaben, Reden für den Zeugen Dr. Stoiber zu schreiben. Deshalb hat er häufig engen Kontakt mit ihm. Dabei hat er mitunter auch die Möglichkeit, dem Zeugen Dr. Stoiber außerdienstlich seine Meinung in parteipolitischen Angelegenheiten mitzuteilen. Zuweilen legt er dem Zeugen Dr. Stoiber dazu handschriftliche Notizen vor. Der schriftliche Vermerk für die Präsidiumssitzung der CSU vom 04.03.1991 stellt jedoch einen Ausnahmefall dar. Es handelt sich bei dieser Ausarbeitung nicht um eine dienstliche, sondern um eine außerdienstliche Tätigkeit. Daran ändert auch die Tatsache nichts, daß die Ausarbeitung in der äußeren Form eines dienstlichen Vermerks angefertigt, insbesondere mit einer Schlußverfügung in der Form einer sogenannten Mitzeichnungsleiter ausgestattet wurde. Ob die Schlußverfügung vom Zeugen Höhenberger in sein Diktat mit aufgenommen war oder aber gemäß der in dienstlichen Angelegenheiten üblichen Praxis von der übertragenden Schreibkraft hinzugefügt wurde, blieb offen und spielt keine wesentliche Rolle, denn jedenfalls unterblieben die von der Schlußverfügung vorgesehenen Handzeichen, die bei dienstlicher Behandlung des Vermerks anzubringen gewesen wären.

Diesen Sachverhalt entnimmt der Untersuchungsausschuß den Aussagen der Zeugen Höhenberger vom 06.02.1992, Dr. Stoiber vom 25.02.1992 und Dr. Schön vom 12.03.1992. Er ergibt sich auch aus dem vom Bayerischen Staatsministerium des Innern mit Schreiben vom 06.02.1992 vorgelegten Originalvermerk des Zeugen Höhenberger.

Wie der Zeuge Höhenberger den Termin sowie die Tagesordnung der CSU-Präsidiumssitzung vom 04.03.1991 erfahren hat, ist nicht erheblich. Im allgemeinen werden solche Einladungen dem Zeugen Dr. Stoiber über das Ministerbüro zugeleitet. Da sämtliche beim Staatsministerium des Innern eingehenden und an Staatsminister Dr. Stoiber persönlich gerichteten Einladungen auch der Abteilung FH zur Kenntnis gegeben werden, damit erforderlichenfalls für den Zeugen Dr. Stoiber

in dessen Eigenschaft als Ressortchef oder als Mitglied der Staatsregierung Vorbereitungen getroffen und Unterlagen erstellt werden können, ist nicht auszuschließen, daß der Zeuge Höhenberger in seiner eigenen Abteilung Kenntnis über den Termin und über die Tagesordnung der CSU-Präsidiumssitzung vom 04.03.1991 erlangt hat. Ausgeschlossen werden kann aber jedenfalls, daß dem Zeugen Höhenberger die Einladung für diese Präsidiumssitzung vom Ministerbüro oder von der Abteilung FH mit dem Auftrag zugeleitet wurde, für den einschlägigen Tagesordnungspunkt einen Vermerk auszuarbeiten. Das hat sich aus der Vernehmung der Zeugen Höhenberger, Dr. Schön und Dr. Stoiber ergeben. Diese Zeugenaussagen waren frei von Widersprüchen, Unstimmigkeiten und Anhaltspunkten für Unrichtigkeiten. Sie waren vielmehr glaubhaft und überzeugend.

Auch der Vermerk selbst läßt nicht erkennen, daß mit ihm ein Auftrag erfüllt worden wäre. Vielmehr spricht alles dafür, daß der Zeuge Höhenberger den Vermerk aus eigenem Entschluß anfertigte. In einer Auftragsarbeit hätte nämlich in irgendeiner Form auf den erteilten Auftrag Bezug genommen werden müssen. Es widerspräche den in der Staatsverwaltung geltenden Regeln außerordentlich, in einer Auftragsarbeit kein Wort über den Auftrag, den Auftraggeber oder das Auftragsdatum zu verlieren.

Bei der Vernehmung des Zeugen Höhenberger sind im Untersuchungsausschuß Zweifel darüber geäußert worden, ob es glaubwürdig ist, daß ein dienstlich sehr belasteter Mitarbeiter auch noch über seine Dienstaufgaben hinaus „private Fleißarbeiten“ erledigt. Gegen solche Zweifel ist einzuwenden, daß der Zeuge Höhenberger nach den Erklärungen der Zeugen Dr. Schön und Dr. Stoiber nicht nur ein dienstlich hoch motivierter Mitarbeiter ist, sondern auch ein langjährig engagiertes Mitglied der CSU. Unter diesen Umständen ist es für den Untersuchungsausschuß ohne weiteres glaubwürdig, daß der Zeuge Höhenberger in seiner Freizeit parteipolitisch arbeitet und mitunter auch handschriftliche Notizen für den Zeugen Dr. Stoiber in dessen Eigenschaft als Präsidiumsmitglied der CSU fertigt. Der zu Recht beanstandete Vorgang — Übertragung einer parteipolitischen Ausarbeitung durch eine Schreibkraft, die damit vermeintlich eine Dienstaufgabe verrichtete — war jedoch ein einmaliger Ausnahmefall (vgl. oben). Dem steht nicht entgegen, daß der Zeuge Höhenberger nicht ausschließen wollte, Schreibkräfte mit einer entsprechenden Nebentätigkeitsgenehmigung auch einmal für

parteipolitische Schreivarbeiten in Anspruch genommen zu haben.

- b) Die Ausarbeitung des Zeugen Höhenberger erfolgte ohne Wissen des Innenministers, also des Zeugen Dr. Stoiber.

Der Zeuge Höhenberger hatte lediglich den Zeugen Dr. Schön davon unterrichtet, daß er beabsichtige, für Staatsminister Dr. Stoiber einen entsprechenden Vermerk zu verfassen. Der Zeuge Höhenberger hatte dem Zeugen Dr. Schön auch seine Meinung zum Thema des vorgesehenen Vermerks mitgeteilt. Der Zeuge Dr. Schön jedoch setzte den Zeugen Dr. Stoiber von dem Vorhaben des Zeugen Höhenberger nicht in Kenntnis. Dieser Sachverhalt ergibt sich aus den übereinstimmenden Aussagen der Zeugen Höhenberger, Dr. Schön und Dr. Stoiber. Staatsminister Dr. Stoiber hat also von der Ausarbeitung des Zeugen Höhenberger erst mit Vorlage des entsprechenden Vermerks Kenntnis erlangt. Daran besteht nach Überzeugung des Untersuchungsausschusses kein Zweifel. Keine Rolle spielt es, in welchem Umfang der Zeuge Höhenberger den Zeugen Dr. Schön von seinem Vorhaben unterrichtet hatte. Dem Zeugen Dr. Stoiber sind jedenfalls weder vom Zeugen Höhenberger noch vom Zeugen Dr. Schön vor der Vorlage des Vermerks hierüber irgendwelche Mitteilungen gemacht oder Ankündigungen gegeben worden.

- c) Der Zeuge Höhenberger hat seine Ausarbeitung bereits im Januar 1991 handschriftlich in seiner Freizeit entworfen. In der Woche vor der CSU-Präsidiumssitzung vom 04.03.1991 hat er dann den fraglichen Vermerk auf Band gesprochen; er hat hierfür sein privateigenes Diktiergerät benutzt, das Diktat ist nicht nur in der Freizeit, sondern auch in der Wohnung des Zeugen Höhenberger gesprochen worden. Dies folgt für den Untersuchungsausschuß aus den glaubwürdigen Erläuterungen des Zeugen Höhenberger.
- d) Das Diktat des Zeugen Höhenberger wurde von einer Schreibkraft im Bayerischen Staatsministerium des Innern übertragen bzw. geschrieben; es handelte sich dabei um jene Schreibkraft, die sonst üblicherweise die dienstlichen Schreibaufträge des Zeugen Höhenberger zu erledigen hat. Der Zeuge Höhenberger hat bei der Erteilung dieses besonderen Schreibauftrags nicht auf den Umstand hingewiesen, daß das Diktat keine dienstlichen Angelegenheiten betraf. Bei seiner Vernehmung hat er erklärt, er habe diesen Schreibauftrag versehentlich nicht an diejenigen Schreibkräfte gegeben, die seiner Kennt-

nis nach eine „Zuständigkeit“ für Schreiben parteipolitischer Art gehabt hätten und später auch eine dementsprechende Nebentätigkeitsgenehmigung erteilt bekommen hätten. Seit Anfang 1991 war dem Zeugen Höhenberger bekannt, daß zwei Schreibkräfte der Abteilung Führungshilfen mitunter Schreivarbeiten erledigten, die parteipolitische Angelegenheiten betrafen. Es war ihm auch bekannt, daß für diese Schreibkräfte seinerzeit Nebentätigkeitsgenehmigungen eingeholt wurden. Wie der Zeuge Dr. Schön erklärt hat, lassen es die Nebentätigkeitsgenehmigungen der beiden Schreibkräfte bzw. die diesen Genehmigungen zugrundeliegenden privatrechtlichen Vereinbarungen auch zu, daß die Schreibkräfte mit seiner, des Dr. Schön Zustimmung vom Zeugen Höhenberger verfaßte Schriftstücke parteipolitischen Inhalts schreiben. Zwar wurden die Nebentätigkeitsgenehmigungen erst im April 1991 mündlich erteilt und im Juli 1991 schriftlich bestätigt; schon vorher jedoch wurden ähnliche Schreivarbeiten in geringem Umfang und somit zunächst weder anzeige- noch genehmigungspflichtig ausgeführt. Auch das war dem Zeugen Höhenberger bekannt, und er konnte deshalb davon ausgehen, daß eine Möglichkeit bestand, außerdienstliche parteipolitische Schriftsätze durch zulässige Nebentätigkeit anfertigen zu lassen.

Unzulässig war es aber, den Eindruck zu erwecken, es würde sich bei dem Diktat um einen dienstlichen Vorgang und infolgedessen auch um einen dienstlichen Schreibauftrag handeln. Dabei kann dem Zeugen Höhenberger nicht widerlegt werden, und somit ist ihm dies auch abzunehmen, daß er nicht absichtlich, sondern lediglich aus Versehen so gehandelt hat; bei der Bewertung seines Fehlers muß dies mildernd ins Gewicht fallen.

Der festgestellte Sachverhalt beruht auf den glaubhaften Aussagen der Zeugen Höhenberger vom 06.02.1992 sowie Dr. Schön vom 12.03.1992.

- e) Der Zeuge Höhenberger hat seinen Vermerk handschriftlich korrigiert und selbst unterschrieben. Er hat ihn dann über das Ministerbüro dem Zeugen Dr. Stoiber zugeleitet. Abweichend von den in den Vermerk aufgenommenen Schlußverfügungen — „Mitzeichnungsleiter“ — wurde der Vermerk zuvor aber weder vom Leiter der Abteilung Führungshilfen noch vom Leiter des Ministerbüros abgezeichnet oder mitgezeichnet. Der Originalvermerk trägt lediglich hinter den Worten „über FH“ den handschriftlichen Zusatz „h.K.“, das bedeutet „hat Kenntnis“.

Diesen Zusatz brachte der Zeuge Höhenberger persönlich an. Er brachte dadurch lediglich zum Ausdruck, daß er, wie bereits ausgeführt wurde, zuvor über den Vermerk und seinen Inhalt mit dem Zeugen Dr. Schön gesprochen hatte. Dieser erhielt von dem Vermerk nach Zuleitung an den Zeugen Dr. Stoiber eine Kopie. Welche Mitarbeiterin bzw. welcher Mitarbeiter den Vermerk zur Weiterleitung an den Zeugen Dr. Stoiber entgegengenommen hat, ist nicht erheblich. Es kann sich um den persönlichen Referenten des Ministers gehandelt haben, was der Zeuge Höhenberger für wahrscheinlich hält, aber auch um eine Vorzimmerkraft. Ausschließen kann der Zeuge Höhenberger indessen, daß er seinen Vermerk dem Leiter des Ministerbüros übergeben haben könnte. Nach allem steht fest, daß der Vermerk dem Zeugen Dr. Stoiber nicht auf dem Dienstweg vorgelegt wurde. Der Ausschuß geht auch davon aus, daß der Zeuge Höhenberger sich über den außerdienstlichen Charakter seines Vermerks klar war, obwohl einige Merkmale der äußeren Form dem Vermerk in seinem Erscheinungsbild ein eher dienstliches Gepräge gaben. Dies gilt insbesondere hinsichtlich der Schlußverfügung in der Form einer sogenannten „Mitzeichnungsleiter“. Im Ergebnis unerheblich ist, ob der Zeuge Höhenberger diese Mitzeichnungsleiter in sein Diktat aufgenommen hatte, oder ob, was durchaus Art oder Gepflogenheit einer erfahrenen Schreibkraft sein könnte, die Schlußverfügung dem Diktat von der Schreibkraft hinzugefügt wurde. Unterstellt man, daß der Zeuge Höhenberger die Mitzeichnungsleiter in sein Diktat aufgenommen hatte, so könnte daraus gleichwohl noch nicht geschlossen werden, der Zeuge Höhenberger habe sich dienstlich äußern oder seiner außerdienstlichen Äußerung einen dienstlichen Anstrich verleihen wollen. Näher liegt vielmehr, davon auszugehen, daß der Zeuge Höhenberger die Mitzeichnungsleiter nur gewohnheitsmäßig anfügte, ohne deren dienstlichen Charakter zu bedenken. Er hat seinen Vermerk nämlich entgegen der Mitzeichnungsleiter nicht auf den Dienstweg vorgelegt, sondern dem Zeugen Dr. Stoiber unmittelbar zugeleitet, den Vermerk also wie ein persönliches, außerdienstliches Schreiben behandelt.

Der Hinweis im Vermerk „FH hat Kenntnis“ ergibt indessen auch außerdienstlich einen Sinn: Wie der Zeuge Höhenberger wußte, war der Zeuge Dr. Schön dem Zeugen Dr. Stoiber schon seinerzeit außerdienstlich in parteipolitischen Angelegenheiten behilflich, insbesondere bei dessen Tätigkeit als Vorsit-

zender der CSU-Grundsatzkommission. Vor diesem Hintergrund konnte der Zeuge Höhenberger davon ausgehen, daß es für den Zeugen Dr. Schön außerdienstlich von Interesse wäre, über den für den Zeugen Dr. Stoiber erarbeiteten Vermerk unterrichtet zu sein. Der Zeuge Höhenberger konnte weiter davon ausgehen, daß es für den Zeugen Dr. Stoiber von Interesse sein würde, über den Kenntnisstand des Zeugen Dr. Schön in dieser parteipolitischen Angelegenheit unterrichtet zu werden.

Somit kann aus der förmlichen Gestaltung des parteipolitischen Vermerks im Ergebnis nicht hergeleitet werden, daß hier der Anschein eines dienstlichen Vorgangs erweckt werden sollte oder eine dienstliche Behandlung tatsächlich erfolgt ist — abgesehen davon, daß eine Schreibkraft eingesetzt wurde, die nach den äußeren Umständen davon ausgehen mußte, dienstlich tätig zu sein. Daß dieser Irrtum aber nicht absichtlich erzeugt wurde, wurde schon festgestellt. Für die Behandlung der Angelegenheit als außerdienstlichen Vorgang spricht schließlich vor allem, daß der Zeuge Dr. Schön die Ausarbeitung des Zeugen Höhenberger inhaltlich für nicht richtig erachtete, ohne hieraus Konsequenzen zu ziehen. In einer dienstlichen Angelegenheit hätte die gegenteilige Meinung des Zeugen Dr. Schön unweigerlich dazu geführt, daß der Vermerk dem Staatsminister entweder gar nicht oder allenfalls unter Beifügung einer Verwahrung des Abteilungsleiters vorgelegt worden wäre.

9. Zu Ziff. 9 des Untersuchungsauftrages

Es war zu klären, ob es Zuarbeiten parteipolitischen Inhalts durch die Abteilung FH für die politische Spitze des Innenministeriums gibt.

Die Beweisaufnahme hat folgendes ergeben:

Zuarbeiten parteipolitischen Inhalts durch die Abteilung FH für die politische Spitze des Innenministeriums gibt es grundsätzlich nicht.

Die Abteilung Führungshilfen (FH) im Bayerischen Staatsministerium des Innern leistet keine parteipolitischen Arbeiten. Vielmehr nimmt sie diejenigen Aufgaben wahr, die bereits in Ziffer 3 dieses Berichts näher dargestellt worden sind. Die dort genannten Aufgaben gehören zum Kernbereich politischer Planung und Gestaltung. Es handelt sich um typisch gouvernementale Aufgaben und somit um Aufgaben eines jeden Ministeriums. Nach Art. 43 Abs. 1 der Bayerischen Verfassung ist die Staatsregierung die oberste leitende und vollziehende Behörde des Staates. Gemäß Art. 49 Abs. 1 der Bayerischen

Verfassung werden die Geschäfte der Staatsregierung in Geschäftsbereiche (Staatsministerien) aufgeteilt. Die Staatsministerien sind infolgedessen bereits nach ihrer ausdrücklichen verfassungsrechtlichen Stellung nicht nur Vollzugsbehörden im engeren Sinn. Die Leitungsaufgaben der Staatsregierung sowie der Staatsministerien bedeuten, daß hier auch Lenkung und politische Richtungsbestimmung stattzufinden hat. Dies heißt selbstverständlich nicht, daß die Staatsministerien zur Erledigung reiner Parteiarbeit herangezogen werden dürften, wie bereits ausgeführt wurde. Staats- und gesellschaftspolitische Gestaltungsaufgaben obliegen ihnen aber durchaus, denn die Mitglieder der Staatsregierung sind schon von Verfassung wegen zur Erfüllung solcher Aufgaben berufen. In der Parteiendemokratie des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland sowie der Bayerischen Verfassung ist es überdies keine Frage, daß die den Mitgliedern der Staatsregierung aufgrund ihrer Rechtsstellung obliegenden politischen Gestaltungsaufgaben auch parteipolitischen Bezügen unterliegen. Jedes Mitglied der Staatsregierung, unabhängig von der Parteizugehörigkeit, wird aus dem Bereich seiner politischen Partei, aus dem dort gebildeten politischen Willen zumindest einen Teil jener Ziele mitbringen, die für den Bereich „politische Richtungsbestimmung“ der Regierungsarbeit maßgeblich sind. In diesem Sinne werden die politischen Vorgaben des Ministerpräsidenten sowie der Staatsminister für ihren Geschäftsbereich vielfach auch parteipolitisch geprägt sein. Das bedeutet aber keineswegs, daß deswegen das Umsetzen dieser Ziele nicht staatliche Tätigkeit, sondern (reine) Parteiarbeit wäre. Beispielsweise sind Ausarbeitungen, die Beamte des Bayerischen Staatsministeriums des Innern für den Staatsminister zu den Problemen des Asylrechts fertigen, selbstverständlich Dienstaufgaben, auch wenn dabei Positionen herausgearbeitet werden, die parteipolitischen Forderungen der CSU entsprechen. Ebenso selbstverständlich muß der vom Zeugen Höhenberger angefertigte Vermerk im Hinblick auf seinen Inhalt als typisches Beispiel reiner Parteiarbeit eingeordnet werden, die jedoch zulässig außerdienstlich erfolgte.

Wie bereits in den Ziffern 4 und 6 dieses Berichts dargestellt worden ist, finden rein parteipolitische Tätigkeiten im Bayerischen Staatsministerium des Innern — gleiches gilt für alle weiteren Staatsministerien sowie für die Bayerische Staatskanzlei — grundsätzlich nicht statt. Die Nebentätigkeiten des Zeugen Dr. Schön sowie zweier Schreibkräfte erfolgen, das ist Wesensmerkmal jeder Nebentätigkeit, außerdienstlich. Das „bedauerliche Versehen“ des Zeugen Höhenberger im Sinne von Ziffer 7a des Untersu-

chungsauftrags ist nach den Feststellungen des Untersuchungsausschusses ein einmaliger Ausnahmefall. Ansonsten gibt es keine Zuarbeiten parteipolitischen Inhalts durch die Abteilung FH für die politische Spitze des Innenministeriums.

Die hier erneut erwähnte zulässige parteipolitische Nebentätigkeit von drei Angehörigen der Abteilung FH für den Zeugen Dr. Stoiber ist indes gerade nicht als Zuarbeit parteipolitischen Inhalts durch die Abteilung FH für die politische Spitze des Innenministeriums einzuordnen, denn die vorliegende Zuarbeit parteipolitischen Inhalts für die politische Spitze des Innenministeriums ist eben keine Zuarbeit „durch die Abteilung FH“, sondern vielmehr eine Zuarbeit, die von Angehörigen der Abteilung außerdienstlich verrichtet wird. Der Zeuge Dr. Schön und zwei Schreibkräfte der Abteilung Führungshilfen leisten für die CSU nämlich auf der Basis einer privatrechtlichen Vereinbarung und im Rahmen einer Nebentätigkeitsgenehmigung parteipolitische Zuarbeit.

Wenn der Zeuge Höhenberger aufgrund seiner engen Zusammenarbeit mit Staatsminister Dr. Stoiber hin und wieder die Möglichkeit wahrnimmt, über parteipolitische Fragen mit seinem Vorgesetzten zu sprechen, so haben solche Gespräche nichts mit seinen dienstlichen Aufgaben zu tun; sie haben vielmehr außerdienstlichen Charakter und sind insoweit selbstverständlich ebensowenig unzulässig wie Privatgespräche mit unpolitischem Inhalt.

Dieser Sachverhalt steht für den Untersuchungsausschuß nach den Bekundungen des Zeugen Höhenberger vom 06.02.1992, des Zeugen Dr. Stoiber vom 25.02.1992 sowie der Zeugen Dr. Schön und Dr. Waltner vom 12.03.1992 fest.

Nach allem kann von parteipolitischer Zuarbeit „der Abteilung FH“ oder „in der Abteilung FH“ keine Rede sein.

10. Zu Ziff. 10 des Untersuchungsauftrages

Es war zu klären, in welchen obersten Landesbehörden und Regierungen des Freistaates Bayern Anträge für den 55. Parteitag der CSU zur Beantwortung eingegangen sind, zu welchem Zeitpunkt gegebenenfalls Anträge eingegangen sind sowie welche Anträge eingegangen sind und wie sie behandelt worden sind.

Die Beweisaufnahme hat folgendes ergeben:

Unmittelbar sind in obersten Landesbehörden und Regierungen des Freistaates Bayern keine Anträge für den 55. Parteitag der CSU eingegangen.

Die Anträge für den 55. Parteitag der CSU am 22. und 23. November 1991 sind weder Obersten

Landesbehörden noch Regierungen zur Bearbeitung oder zu anderen Zwecken unmittelbar zugegangen. Den Mitgliedern der Bayerischen Staatsregierung persönlich, soweit sie Parteitagsdelegierte waren, gingen die Anträge in Form einer Broschüre einige Wochen vor dem Parteitag, meist Anfang November 1991 zu. In dieser Broschüre waren 114 Anträge zusammengefaßt. Diese 114 Anträge gingen allen Parteitagsdelegierten zu, demnach in ihrer diesbezüglichen Eigenschaft auch den Mitgliedern der Bayerischen Staatsregierung. Neben den genannten 114 Anträgen gingen den Parteitagsdelegierten auch neun Änderungsanträge zum Entwurf eines Umweltprogramms der CSU zu; der Entwurf des Umweltprogramms war vom Arbeitskreis Umwelt der CSU vorbereitet worden. Dem Zeugen Dr. Stoiber wurde darüber hinaus am 08.11.1991 von der CSU-Landesleitung der Entwurf eines Leitanspruchs des Parteivorstandes zur Asylpolitik mit der Bitte um Stellungnahme zugeleitet.

Mitglieder der Bayerischen Staatsregierung haben sich zu den ihnen übersandten Parteitagsanträgen wie folgt Stellungnahmen erarbeiten lassen:

Der Bayerische Ministerpräsident ließ die Anträge durch die Abteilung „Richtlinien der Politik“ der Bayerischen Staatskanzlei am 13.11.1991 den zuständigen Referaten zuleiten, um erforderlichenfalls Vorschläge für kurze Stellungnahmen „aus der Sicht der Staatsregierung“ zu erhalten. Etwaige Vermerke sollten bis 19.11.1991 vorgelegt und lediglich anhand eigener Unterlagen erstellt werden. Damit wurde deutlich gemacht, daß für die Stellungnahmen auf bereits vorhandenes, schon vorher aus anderen Anlässen gefertigtes Material zurückzugreifen sei. Dies galt insbesondere für den Entwurf des Umweltprogramms, der naturgemäß eine Reihe aktueller Probleme behandelte, denen sich die Mitarbeiter der Bayerischen Staatskanzlei ohnehin zu widmen hatten.

Zu insgesamt 71 Anträgen wurden kurze Stellungnahmen mit einem Umfang von insgesamt 24 1/2 Schreibmaschinenseiten einschließlich der Wiedergabe der Antragsbezeichnungen sowie der Stellungnahmen der Antragskommission — angefertigt. Im Bayerischen Staatsministerium der Justiz wurden auf Anforderung von Staatssekretär Sauter zu zwei Anträgen, die Fragen in der Zuständigkeit des Justizministeriums berührten, von den dafür zuständigen Fachreferenten kurze Vermerke mit einem Umfang von insgesamt 5 1/2 Schreibmaschinenseiten gefertigt.

In der Abteilung Führungshilfen des Bayerischen Staatsministeriums des Innern wurden die genannten Parteitagsanträge sowie die zum Ent-

wurf des Umweltprogramms vorliegenden Änderungsanträge durchgesehen. Soweit eine Zuständigkeit von Fachabteilungen des Innenministeriums gegeben war, wurden diese zur fachlichen Überprüfung der entsprechenden Anträge herangezogen. Soweit es im wesentlichen um die Politik der Staatsregierung ging, ohne daß eine Fachabteilung für die Antragsmaterie überwiegend zuständig gewesen wäre, nahm die Abteilung Führungshilfen Stellung. Zur Asylrechtsproblematik legte die Abteilung Führungshilfen in Abstimmung mit der zuständigen Fachabteilung eine Stellungnahme vor.

Zu den Anträgen gingen von zehn Abteilungen zu insgesamt 67 Anträgen fachliche Stellungnahmen ein. Sie wurden von der Abteilung Führungshilfen gesichtet, zum Teil ergänzt und für den Staatsminister sowie für die Staatssekretäre zusammengestellt. Über die für den Geschäftsbereich des Innenministeriums besonders bedeutsamen Anträge sowie deren Bewertung ist auch der Amtschef des Bayerischen Staatsministeriums des Innern unterrichtet worden. Die Stellungnahmen hatten einen Umfang von insgesamt rund 51 Seiten — einschließlich der Antragsbezeichnungen. Darüber hinaus wurden in Einzelfällen auch noch handschriftliche Bemerkungen in wenigen Stichworten gefertigt. Einen Änderungsvorschlag für den Entwurf eines Leitanspruchs zur Asylpolitik leitete der Zeuge Dr. Stoiber am 15.11.1991 dem Generalsekretär der CSU zu.

Im Bayerischen Staatsministerium für Unterricht, Kultus, Wissenschaft und Kunst wurden fünf Anträge, die sich unmittelbar auf den Geschäftsbereich des Ministeriums bezogen, aus der Antragsheftung entnommen und einzeln dem jeweils zuständigen Fachreferenten mit der Bitte um eine kurze Stellungnahme für den Staatsminister zugeleitet. Die hierauf gefertigten Stellungnahmen hatten einen Gesamtumfang von vier Seiten.

Im Bayerischen Staatsministerium der Finanzen wurden zu 28 Anträgen, welche die Ressortzuständigkeit berührten, für den Staatsminister sowie den Staatssekretär kurze Stellungnahmen erarbeitet. Diese hatten einen Gesamtumfang von rund 18 1/2 Seiten. Kopien von bereits aus anderem Anlaß gefertigten Schriftstücken lagen zu vier Anträgen bei.

Im Bayerischen Staatsministerium für Wirtschaft und Verkehr wurden fachliche Stellungnahmen zu 69 Anträgen, die wirtschafts- und verkehrspolitische Fragen berührten, vom wirtschaftspolitischen Grundsatzreferat bei den zuständigen Fachreferaten eingeholt. Die hierauf mit einem Gesamtumfang von knapp dreißig Seiten ergan-

genen schriftlichen Äußerungen wurden vom Grundsatzreferat gesammelt und wunschgemäß an den Staatsminister geleitet.

Im Bayerischen Staatsministerium für Arbeit, Familie und Sozialordnung wurden kurze fachliche Bewertungen zu insgesamt 34 Anträgen aus den Bereichen der Sozialpolitik, der Familienpolitik sowie der Europapolitik im Umfang von insgesamt 22 Seiten von der Grundsatzabteilung erarbeitet, nachdem aus den zuständigen Abteilungen entsprechende Stellungnahmen eingeholt worden waren.

Im Bayerischen Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen wurden von den Fachabteilungen zu den 13 Anträgen des Kapitels Umweltpolitik der Antragsheftung sowie zu sämtlichen Änderungsanträgen, die den Entwurf des Umweltprogramms betrafen, Stellungnahmen der Fachabteilungen eingeholt. Hierbei konnte weitgehend auf bereits vorhandenes, aus anderen Anlässen erarbeitetes Material zurückgegriffen werden. Die teilweise handschriftlichen Stellungnahmen hatten einen Gesamtumfang von rund 25 Seiten.

Über das hier abgehandelte Schriftgut hinaus, das insgesamt einen Umfang von rund 180 Schreibmaschinenseiten erreichte, sind keine Stellungnahmen zu Parteitag-Anträgen erarbeitet worden. Die gefertigten Stellungnahmen wurden in der Bayerischen Staatskanzlei und sämtlichen Staatsministerien lediglich zum persönlichen Gebrauch für jene Mitglieder der Staatsregierung erstellt, die zum 55. Parteitag der CSU als Delegierte geladen waren. Die Stellungnahmen wurden insbesondere nicht an die Landesleitung oder an Organe der CSU weitergeleitet, mit Ausnahme des bereits erwähnten Änderungsvorschlags für den Entwurf eines Leitetrags zur Asylpolitik.

Der Untersuchungsausschuß ist von diesen Feststellungen aufgrund einer umfangreichen Beweiserhebung überzeugt. Die getroffenen Feststellungen beruhen sowohl auf der Vernehmung des Zeugen Dr. Stoiber am 25.02.1992 als auch auf den ausführlichen Stellungnahmen der Staatsregierung vom 18.03.1992 und vom 04.05.1992 zu Nr. 2 des Aufklärungsbeschlusses vom 25.02.1992 und auf den darüber hinaus am 08.04.1991 gegebenen mündlichen Erläuterungen beider Beauftragter der Staatsregierung im Untersuchungsausschuß, des Leitenden Ministerialrats Böhm aus dem Bayerischen Staatsministerium des Innern sowie des Ministerialrats Klug aus der Bayerischen Staatskanzlei.

Die festgestellte Behandlung der Parteitag-Anträge durch die Bayerische Staatskanzlei sowie durch die Staatsministerien ist nicht zu beanstan-

den. Stellungnahmen zu programmatischen Äußerungen der im bayerischen Landtag vertretenen Parteien gehören jedenfalls dann zu den selbstverständlichen Aufgaben eines Ministeriums in der Parteiendemokratie des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland bzw. der Bayerischen Verfassung, wenn sie von Regierungsmitgliedern angefordert werden. Sofern im Bayerischen Landtag vertretene Parteien zu Fragen, die Gegenstand einer Meinungsbildung der Bayerischen Staatsregierung im Rahmen ihrer Zuständigkeit sein können, Vorstellungen entwickeln, sind fachlich berührte Staatsministerien geradezu gefordert, solche Vorstellungen aufzugreifen und im Hinblick auf ihre fachliche Problematik, aber auch im Hinblick auf die Regierungspolitik zu würdigen. Die Mitglieder der Staatsregierung müssen im Rahmen ihrer Verantwortung jederzeit in der Lage sein, zu derartigen Vorstellungen — auch öffentlich — mit guten Gründen Stellung zu nehmen. Indessen können die Mitglieder der Bayerischen Staatsregierung auch dann, wenn sie sich durch herausragende Fähigkeiten und besonderen Kenntnisreichtum auszeichnen, in den meisten fachlichen Fragen, in denen sie Stellung nehmen sollen, nicht ohne die fachliche Unterstützung von Mitarbeitern ihres Hauses bestehen, wie wohl jedem verständigen Betrachter ohne weiteres einleuchtet.

Es begegnet keinem vernünftigen Zweifel, daß in den bayerischen Staatsministerien zu parlamentarischen Initiativen fachliche Stellungnahmen erarbeitet werden dürfen, ja sogar müssen. Nach Überzeugung des Untersuchungsausschusses dürfen solche Stellungnahmen aber auch schon im Vorfeld von parlamentarischen Initiativen erfolgen. Insbesondere werden Parteitagbeschlüsse, deren Umsetzung in Parlamentsinitiativen absehbar oder zumindest nicht auszuschließen ist, für die zuständigen Geschäftsbereiche der Bayerischen Staatsregierung Anlaß geben, dazu fachliche Überlegungen anzustellen. In der Parteiendemokratie des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland sowie der Bayerischen Verfassung besteht überdies ein besonderes Verhältnis zwischen Regierungsfraktion bzw. Regierungsfraktionen einerseits und Regierungen andererseits. Dieses besondere Verhältnis, das von gegenseitiger Unterstützung und Abhängigkeit gekennzeichnet ist, wird vielfach treffend als „Aktionseinheit“ bezeichnet. Damit unterscheidet sich die heutige Verfassungswirklichkeit von den überkommenen Vorstellungen über die klassische Gewaltenteilung. „Aktionseinheit“ zwischen Regierungsfraktionen und Regierung bedeutet aber nicht, daß die Regierungsfraktionen „ihre“ Regierung überhaupt nicht kontrollieren würden; die parlamentarische

Kontrolle findet vielmehr auf unterschiedlichen Ebenen statt: Im Parlament kontrollieren hauptsächlich die Parlamentarier der Oppositionsfraktionen die Regierung, die Regierungsfraktionen hingegen kontrollieren die Regierung auch schon im parlamentarischen Vorfeld, besonders innerhalb der jeweiligen Fraktion. Es ist nicht Sache des Untersuchungsausschusses, die Vorzüge bzw. Nachteile des einen oder anderen Systems darzutun oder zu bewerten. Wenn aber die gegebene Verfassungswirklichkeit — nach Überzeugung des Untersuchungsausschusses in verfassungsrechtlich einwandfreier Weise „Aktions-einheit“ im oben beschriebenen Sinn zwischen Bayerischer Staatsregierung und Regierungsfraktion des Bayerischen Landtags beinhaltet, dann ergeben sich daraus auch für die Zusammenarbeit zwischen den Staatsministerien und Angehörigen der Regierungsfraktion bestimmte Konsequenzen (vgl. zum ganzen Herzog a.a.O.; Badura in Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts 1987 I § 23 RdNr. 18). Die Politik der Staatsregierung kann ohne Zustimmung der Mehrheitsfraktion letztlich nicht umgesetzt werden. Die verantwortlichen Staatsminister müssen daher stets darum bemüht sein, ihre Vorstellungen mit ihrer Fraktion abzustimmen; daß dabei die Programmatik der jeweiligen Regierungspartei besonders zu berücksichtigen ist, versteht sich von selbst. Erleichtert wird dies dadurch, daß das Führungspersonal in den Staatsorganen häufig mit jenem in den Regierungsparteien identisch ist. Die Mitglieder der Staatsregierung müssen versuchen, nicht nur fachliche, sondern auch politische Meinungsverschiedenheiten zu Mehrheitsfraktion und Regierungspartei möglichst schon im Vorfeld von Entscheidungen der zuständigen Gremien zu klären und möglichst jenen Auffassungen zur Mehrheit verhelfen, deren Umsetzung ihnen vertretbar und im Rahmen der gegebenenfalls anzupassenden Regierungspolitik möglich erscheint. Dem hiernach erforderlichen Klärungs- und Anpassungsprozeß dient eine möglichst frühzeitige Beteiligung aller Mitglieder der Staatsregierung am parteipolitischen Willensbildungsprozeß, bei welcher sich die Minister und Staatssekretäre auch einer fachlichen Zuarbeit ihrer Häuser bedienen können und vielfach sogar müssen. Dieses Verfahren ist sowohl im Bund als auch in sämtlichen Bundesländern üblich. Es begegnet insbesondere keinen verfassungsrechtlichen Bedenken.

11. Zu Ziff. 11 des Untersuchungsauftrages

Es war zu klären, wie viele Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter staatlicher Dienststellen mit der Erarbeitung und Bearbeitung von Stellungnahmen zu den bereits behandelten Parteitagsträgen befaßt waren, sowie ferner, wieviel Arbeitszeit hierdurch in Anspruch genommen wurde.

Die Beweisaufnahme hat folgendes ergeben:

Wie viele Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter staatlicher Dienststellen mit der Erarbeitung und Bearbeitung von Stellungnahmen zu den oben behandelten Parteitagsträgen befaßt waren, und wieviel Arbeitszeit hierdurch in Anspruch genommen wurde, konnte der Untersuchungsausschuß nicht vollständig aufklären. Geklärt worden ist jedoch, in welchem Umfang von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern staatlicher Dienststellen hierfür Schriftgut erarbeitet worden ist. Das erarbeitete Schriftgut umfaßt rund 180 Schreibmaschinenseiten.

Die Stellungnahmen zu den Anträgen für den 55. Parteitag der CSU wurden in der Bayerischen Staatskanzlei und in allen Staatsministerien lediglich im Rahmen des laufenden Geschäftsbetriebes gefertigt. Im laufenden Geschäftsbetrieb aber werden Aufzeichnungen über Art und Dauer der Tätigkeit grundsätzlich nicht geführt. Diese lassen sich auch nicht nachträglich anlegen, und schon gar nicht nach so langer Zeit. Die Behandlung der Parteitagsträge war in den einzelnen Staatsministerien, wie bereits ausgeführt, unterschiedlich. Je nach dem, wie die Beiträge der Staatsministerien im einzelnen zustande gekommen sind, sind auch die Angaben über die Zahl der hiermit befaßten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie die Angaben der hierfür aufgewendeten Arbeitszeit unterschiedlich detailliert. Rückschlüsse auf den insgesamt entstandenen Arbeitsaufwand lassen sich allenfalls, jedoch mit großer Unsicherheit, aus dem Umfang der einzelnen Stellungnahmen gewinnen, wie auch aus den Feststellungen des Ausschusses zu den Fragen in Ziffer 10c hervorgeht. Der Arbeitszeitaufwand für die Fertigung von Schriftgut im Umfang einer Schreibmaschinenseite kann und wird jedoch sicher sehr unterschiedlich gewesen sein. So wird ein mit bestimmten Fragen vertrauter Bearbeiter vielleicht nur wenige Minuten benötigen, um einen „einfachen“ Text von einer Schreibmaschinenseite zu Papier zu bringen; wenn der Bearbeiter jedoch für die Erarbeitung einer Stellungnahme mehr oder weniger Neuland betreten und schwierige fachliche Fragen klären muß, kann ein solchermaßen „schwieriger“ Text unter Umständen einen Arbeitszeitaufwand von mehreren Stunden verursachen. So hängt also der Arbeitszeitaufwand unter anderem vom Schwierigkeitsgrad einer Aufgabe und insbesondere davon ab, ob für die Ausarbeitung auf bereits vorhandenes Material oder vorhandene Kenntnisse zurückgegriffen werden kann oder nicht.

In der Bayerischen Staatskanzlei wurden die Stellungnahmen von den zuständigen Referaten der Abteilungen „Richtlinien der Politik“ und

„Gesetzgebung und Recht“ angefertigt. Zahlenangaben über die damit befaßten Angehörigen der Staatskanzlei — Abteilungsleiter, Referatsleiter, Hilfsreferenten, Schreibkräfte, Offizianten usw. — sowie über die aufgewendete Arbeitszeit sind nicht möglich.

Im Bayerischen Staatsministerium des Innern wurden die Stellungnahmen aus den Fachabteilungen von der Abteilung Führungshilfen wie bereits oben dargestellt behandelt. Die Stellungnahmen aus den Fachabteilungen wurden in der Abteilung Führungshilfen von der dafür zuständigen Referentin gesammelt, gesichtet, teilweise redaktionell überarbeitet und schließlich dem Sachgebietsleiter FH 1 vorgelegt. Die von der Abteilung Führungshilfen selbst erarbeiteten Stellungnahmen wurden entweder vom Sachgebietsleiter FH 1 oder von der vorgenannten Referentin angefertigt. In der Abteilung Führungshilfen wurden hierfür ungefähr 2,5 Manntage aufgewendet.

Im Bayerischen Staatsministerium der Justiz wurden die beiden genannten Vermerke vom jeweils zuständigen Referatsleiter angefertigt. Außer den beiden Referatsleitern und einer Schreibkraft haben keine weiteren Personen an der Erarbeitung dieser Stellungnahmen mitgewirkt.

Im Bayerischen Staatsministerium für Unterricht, Kultus, Wissenschaft und Kunst wurden sämtliche Stellungnahmen von den jeweils zuständigen Referatsleitern angefertigt. Für jede Stellungnahme wurde durchschnittlich höchstens eine halbe Stunde Arbeitszeit aufgewendet.

Im Bayerischen Staatsministerium der Finanzen wurden die genannten Stellungnahmen sehr kurzfristig eingeholt und entsprechend knapp gehalten. Es kann deshalb davon ausgegangen werden, daß hierfür nur in geringem Umfang Arbeitszeit in Anspruch genommen wurde.

Im Bayerischen Staatsministerium für Wirtschaft und Verkehr wurden die genannten Stellungnahmen in neun Fällen vom jeweiligen Referatsleiter, in einem Fall vom stellvertretenden Referatsleiter und in sieben Fällen von anderen Mitarbeitern erarbeitet.

In der Grundsatzabteilung des Bayerischen Staatsministeriums für Arbeit, Familie und Sozialordnung waren zwei Mitarbeiter des höheren Dienstes und eine Schreibkraft mit der Abfassung der genannten Stellungnahmen beschäftigt. In den Fachabteilungen I, III, VI und VII wurden zur Erarbeitung der einzelnen Beiträge jeweils ein bis zwei Mitarbeiter des höheren Dienstes und eine Schreibkraft eingesetzt. Die Beiträge wurden jeweils von den Abteilungsleitern durchgesehen.

Im Bayerischen Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen waren insgesamt sieben Mitarbeiter für die genannten Stellungnahmen tätig. Die Entwürfe wurden jeweils vom Referatsleiter oder einem seiner Mitarbeiter gefertigt.

Weitergehende Feststellungen sind nicht möglich.

Dieser Sachverhalt ergibt sich aus den Stellungnahmen der Staatsregierung vom 18.03.1992 und vom 04.05.1992 zu Nr. 2 des Aufklärungsbeschlusses vom 25.02.1992 und aus den am 08.04.1992 dazu gegebenen mündlichen Erläuterungen beider Beauftragter der Staatsregierung im Untersuchungsausschuß, des Leitenden Ministerialrats Böhm aus dem Bayerischen Staatsministerium des Innern sowie des Ministerialrats Klug aus der Bayerischen Staatskanzlei.

III. Abgelehnte Beweisangebote

1. Die Mitglieder des Untersuchungsausschusses Max von Hekkel und Jochen Wahnschaffe haben erstmals am 12.05.1992 Beweisangebote gestellt. Es handelt sich um einen Beweisangebot zu Ziffer 10 des Untersuchungsauftrages und um einen Beweisangebot zu Ziffer 11 des Untersuchungsauftrages. Der Beweisangebot zu Ziffer 10 des Untersuchungsauftrages ist auf die Vorlage der in den Bayerischen Staatsministerien erarbeiteten Stellungnahmen zu Anträgen, Abänderungsanträgen und Programmen zum 55. Parteitag der CSU gerichtet. Der Beweisangebot zu Ziffer 11 des Untersuchungsauftrages ist gerichtet auf die Vernehmung von sechs Ministerialdirektoren als Zeugen, nämlich der Amtschefs der Bayerischen Staatskanzlei sowie der Bayerischen Staatsministerien des Innern, der Finanzen, für Wirtschaft und Verkehr, für Arbeit, Familie und Sozialordnung und schließlich des Bayerischen Staatsministeriums für Landesentwicklung und Umweltfragen.
2. Beide Beweisangebote waren abzulehnen. Im einzelnen ist folgendes auszuführen:
 - a) Für den Beweisangebot zu Ziffer 10 des Untersuchungsausschusses fehlt es bereits am Aufklärungsbedürfnis, denn sämtliche Fragen in Ziffer 10 des Untersuchungsauftrages konnten vom Untersuchungsausschuß erschöpfend, aber auch zweifelsfrei geklärt werden. Dies wurde bereits ausgeführt. Daher sind weitere Beweiserhebungen nicht mehr erforderlich im Sinne von Art. 25 Abs. 2 Satz 1 BV und Art. 11 Abs. 1 Satz 1 UAG. Der Beweisangebot ist überdies vom Untersuchungsauftrag nicht gedeckt, denn es ist gerade nicht Auftrag des Untersuchungsausschusses, auch den Inhalt jener Stellungnahmen aufzuklären, die von der Bayerischen Staatskanzlei und von bayerischen

Staatsministerien wie dargestellt angefertigt worden sind. Der Inhalt jener Stellungnahmen ist unstrittig nicht Untersuchungsgegenstand und somit auch nicht Beweisthema (vgl. Niederschrift über die 7. Sitzung, nichtöffentlicher Teil, S. 12, 14). Die Frage nach dem Inhalt jener Stellungnahmen wäre nach Überzeugung des Untersuchungsausschusses auch ein unzulässiger Eingriff in den Kernbereich der Exekutive gewesen (siehe grundlegend: BVerfGE 67, 100, 139; siehe auch BayVerfGH in BayVBl 1986 S. 234 Leitzatz 4). Das Untersuchungsrecht eines parlamentarischen Untersuchungsausschusses reicht nicht weiter als die Kontrollbefugnis des ihn einsetzenden Parlaments; die Kontrollbefugnis des Bayerischen Landtags indessen muß einen der parlamentarischen Überwachung unzugänglichen Kernbereich der Staatsregierung und ihrer Tätigkeit achten und unberührt lassen. Dies ergibt sich aus den allgemeinen Grundsätzen der Gewaltenteilung. Zu dem einer parlamentarischen Kontrolle verschlossenen Kernbereich der Exekutive gehört insbesondere das Feld jener inneren Meinungs-, Willens- und Entscheidungsbildung der Staatsregierung und in den einzelnen Staatsministerien, das den schließlich zustande kommenden Vorstellungen und Entscheidungen vorgelagert ist. Es besteht auch kein berechtigtes parlamentarisches Aufklärungsinteresse daran, welche Gedanken für seine Meinungsbildung ein Regierungsmitglied von seinen Mitarbeitern übermittelt erhält, zumal es durchaus möglich ist und in der Praxis auch häufig vorkommt, daß das Regierungsmitglied sich nicht für die Vorschläge der Mitarbeiter, sondern anders entscheidet. Für das Parlament kann schließlich nur von Belang sein, welchen Standpunkt das Regierungsmitglied selbst einnimmt. Es wäre nicht mit den Erfordernissen einer wirkungsvollen Regierungstätigkeit vereinbar, wenn es durch parlamentarisches Eingreifen jederzeit möglich wäre, alle nicht angenommenen Vor- und Ratschläge der Mitarbeiter von Regierungsmitgliedern offenzulegen und öffentlich bekanntzumachen. Das Material zu durchleuchten, dessen ein Regierungsmitglied sich zur eigenen Meinungsbildung bedient, ist einer parlamentarischen Untersuchung verschlossen. Wie bereits ausgeführt wurde, gehörte die Erarbeitung von Stellungnahmen im Sinne der Ziffer 10 des Untersuchungsauftrags auf Anforderung von Regierungsmitgliedern zu den Dienstaufgaben der damit befaßten Mitarbeiter in den obersten Staatsbehörden. Deswegen kann zugunsten des abgelehnten Beweisantrages nicht ins Feld geführt werden, die Besorgung von Parteiangelegenheiten würde schließ-

lich nicht in den Kernbereich der Exekutive fallen.

Nach alledem war die Ablehnung des Beweisantrages zu Ziffer 10 des Untersuchungsauftrages nicht nur durch Mehrheitsentscheidung zulässig, wie sich aus Art. 12 Abs. 1 UAG ergibt (vgl. BayVGh in BayVBl 1981, 593/595), sondern auch aus Rechtsgründen zwingend geboten.

- b) Die zu Ziffer 11 des Untersuchungsauftrages beantragte Beweiserhebung stand im pflichtmäßigen Ermessen des Untersuchungsausschusses, Art. 12 Abs. 1 UAG. Die Ablehnung des Beweisantrags war im Ergebnis Rechtens. Das Recht einer qualifizierten parlamentarischen Minderheit, die Einsetzung eines parlamentarischen Untersuchungsausschusses nicht nur zu beantragen, sondern auch durchzusetzen, schließt zwar das Recht ein, den Umfang des Untersuchungsauftrags zu bestimmen, nicht aber auch das Recht, unabhängig über die Mittel zur Erfüllung des Untersuchungsauftrags, insbesondere über die Beweiserhebung zu verfügen. Die Wahl der Beweismittel ist vielmehr vom Untersuchungsausschuß durch Mehrheitsentscheidung zu bestimmen, und nur dann, wenn das Absehen von einer möglichen und erfolgversprechenden Beweiserhebung das Untersuchungsziel ganz oder teilweise vereiteln würde, kann die Minderheit, deren parlamentarische Rechte dadurch verletzt würden, hierwegen auch gegen die Mehrheit eine Beweiserhebung erzwingen. Solche Voraussetzungen sind jedoch im vorliegenden Fall nicht gegeben. Somit konnte der Beweisantrag zu Ziffer 11 des Untersuchungsauftrags mit Stimmgleichheit ohne Rechtsverstoß abgelehnt werden. Der Beweisantrag war unbehelflich. Wer den Geschäftsbetrieb der Bayerischen Staatsministerien auch nur einigermaßen kennt, kann vernünftigerweise nicht ernsthaft annehmen, daß die beantragte Vernehmung von sechs Ministerialdirektoren auch nur die geringste Chance dafür geboten hätte, einer weiteren Klärung der Fragen in Ziffer 11 des Untersuchungsauftrags näherzukommen. Diese Beurteilung ergibt sich auch aus der zu Ziffer 11 des Untersuchungsauftrages durchgeführten Beweisaufnahme (vgl. oben). Für die Frage nach der Zahl der insgesamt irgendwie „befaßten“ Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter staatlicher Dienststellen im Sinne von Ziffer 11 des Untersuchungsauftrages besteht nach Überzeugung des Untersuchungsausschusses ein unüberwindliches Aufklärungshindernis. Ebenso besteht nach Überzeugung des Untersuchungsausschusses ein unüberwindliches Aufklärungshindernis für die Frage, wieviel Arbeitszeit insgesamt für die oben beschriebe-

nen Stellungnahmen von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern staatlicher Dienststellen in Anspruch genommen wurde. Aufzuklären war jedoch, in welchem Umfang Schriftgut erarbeitet worden ist, und in diesem allein möglichen Aufklärungsumfang ist der Untersuchungsausschuß seiner Aufklärungspflicht erschöpfend nachgekommen.

IV. Schlußbemerkung

Die Einsetzung des 2. Untersuchungsausschusses der 12. Legislaturperiode des Bayerischen Landtags ist in der mehrfach erklärten Erwartung beantragt worden, daß in der Bayerischen Staatskanzlei und in den Bayerischen Staatsministerien „schwarzer Filz“ von gewaltigen Ausmaßen vorhanden sei, der aufgedeckt werden müsse. Dieser Vorwurf ist nach dem Ergebnis der Beweisaufnahme nicht gerechtfertigt. Richtig, aber auch von Anfang an unbestritten ist, daß in einem einzigen Fall für eine private, insoweit auch zulässige parteipolitische Arbeit eines Beamten unzulässigerweise ein Schreibauftrag erteilt wurde. Dieser nicht sonderlich bedeutende Vorgang war Anlaß für den Antrag auf Einsetzung des Untersuchungsausschusses. Unter Würdigung aller Umstände kann dieser Vorgang nicht als ausreichend angesehen werden, die Einsetzung eines parlamentarischen Untersuchungsausschusses sowie den damit verbundenen Aufwand politisch zu rechtfertigen. Auch dieser umfangreiche Schlußbericht steht außer Verhältnis zur Bedeutung der Untersuchungsangelegenheit Höhenberger, die als einziger Punkt Anlaß für kritische Feststellungen gegeben hat. Der Schlußbericht konnte jedoch keine der 27 Untersuchungsfragen außer Acht lassen, auch wenn keine weiteren Beanstandungen veranlaßt waren.

Alle weiteren durch den Untersuchungsauftrag beabsichtigten Unterstellungen, die nach den Gegebenheiten letztlich nur parteipolitisch motiviert sein können, haben sich als haltlos erwiesen.

Bestätigt hat sich allerdings, daß über die verfassungsrechtlich vorgegebene Rolle der Parteien, be-

sonders über die Rolle der Mehrheitsfraktion im Bayerischen Landtag und über den erforderlichen Umfang der Zusammenarbeit zwischen Staatsregierung und Mehrheitsfraktion erhebliche Meinungsverschiedenheiten bestehen. Wer diese Meinungsverschiedenheiten jedoch zum Anlaß nimmt, nach dem leider vielfach „bewährten“ Grundsatz „semper aliquid haeret“ immer wieder den haltlosen Vorwurf „schwarzen Filzes“ zu propagieren, trifft nicht nur die derzeitige Regierungspartei in Bayern, sondern auch das parlamentarische System in Deutschland. Er trägt maßgeblich zur Parteien-, Politik- und Staatsverdrossenheit bei. Das von den Mitbürgerinnen und Mitbürgern zur Zeit ohnehin sehr kritisch, häufig auch unberechtigt kritisch oder sogar ablehnend begleitete politische Geschäft wird, soweit überhaupt noch möglich, weiter abgewertet. Wirkliche Mißstände müssen selbstverständlich rückhaltlos aufgeklärt werden. Wer jedoch einen geringfügigen Fehler hochstilisiert, Probleme maßlos übertreibt oder sogar Mißstände darstellt, die gar nicht vorhanden sind, um hiervon parteipolitisch — vermeintlich! — zu profitieren, schadet letztlich dem parlamentarischen System, und zwar insbesondere dadurch, daß immer mehr Menschen sich von der Politik insgesamt abwenden oder sogar falschen Propheten zum Opfer fallen. Auch die Gewinnung von qualifiziertem Personal für das politische Geschäft wird aufgrund solcher Vorgänge nur noch schwieriger.

Der Ausschuß möchte, wenigstens in einem ganz bescheidenen Umfang, dazu beitragen, die Diskussion über die Rolle der Parteien und über das Funktionieren des parlamentarischen Systems wieder zu versachlichen.

München, den 08.12.1992

Peter Welnhof

Vorsitzender des
Untersuchungsausschusses

Minderheitenbericht

der Abgeordneten Max von Heckel, Wahnschaffe SPD

Der Landtag hat mit Beschluß vom 12. 12. 1991 einen Untersuchungsausschuß „Führungshilfen“ eingesetzt, der die Verfilzung zwischen dem bayerischen Staatsapparat und der regierenden CSU in einigen Punkten näher aufklären sollte. Diese Verfilzung ist in den vergangenen Jahren wiederholt öffentlich dargestellt und beklagt worden; sie gipfelt

- in parteipolitischer Auswahl der Ministerialbeamten und insbesondere der Inhaber von Spitzenämtern in der gesamten Staatsverwaltung,
- in mißbräuchlicher Verwendung des Staatsapparates für rein parteipolitische Zwecke der CSU bis hin zur Wahrnehmung von CSU-Wahlkampfaktionen durch Spitzenbeamte der Ministerien,
- in der Benachteiligung der anderen im Bayerischen Landtag vertretenen Fraktionen und der anderen in Bayern tätigen Parteien bei der Information durch bayerische Beamte, vgl. den inzwischen proforma zurückgenommenen Ministerratsbeschluß vom 18. 04. 89
- und in vielen anderen Vorkommnissen, die für sich alleine betrachtet nicht immer gravierend erscheinen mögen, in der Summierung aber zeigen, daß die seit 35 Jahren alleine regierende CSU zwischen ihrem eigenen Wohl und den Staatsinteressen nicht mehr unterscheiden kann oder nicht mehr unterscheiden will.

Der Untersuchungsausschuß hatte die Aufgabe,

1. sogenannte „Führungshilfen“ für die Mitglieder der Staatsregierung, ihre personelle Zusammensetzung und die Art ihrer Tätigkeit zu untersuchen,
2. zu prüfen, ob in den obersten Staatsbehörden eine Trennung zwischen staatlicher Tätigkeit und reiner CSU-Parteiarbeit stattfindet,
3. aufzuklären, ob dort, wo von Staatsbeamten offensichtlich CSU-Parteiarbeit geleistet wird, ordnungsgemäße Nebentätigkeitsgenehmigungen vorliegen, und ob entsprechend der Genehmigung verfahren wird,
4. zu untersuchen, wieso ein Mitarbeiter des Innenministeriums sich um Fragen der Ausdehnung der CSU in die neuen Bundesländer gekümmert hat und weshalb ein entsprechender Vermerk für den Herrn Innenminister und stellvertretenden CSU-Vorsitzenden Dr. Stoiber im Innenministerium geschrieben wurde; ferner, wie dieser Beamte trotz fehlender Staatsnote in den Ministerialdienst eingestellt werden konnte,

5. zu klären in welchen obersten Landesbehörden (und Regierungen) Anträge für den 55. Parteitag der CSU (22./23. 11. 91) zur Bearbeitung eingegangen sind und wie diese Anträge gegebenenfalls bearbeitet worden sind.

Der Untersuchungsausschuß konnte die oben genannten Vorgänge nur teilweise aufklären. Die Gründe dafür liegen darin, daß die CSU-Fraktion mit ihrer Mehrheit im Ausschuß eine eingehende Sachaufklärung generell nicht gewünscht hat und unter anderem einen wesentlichen Beweisantrag der SPD-Fraktion auf Vorlage der ministeriellen Stellungnahmen zu Anträgen des o. g. CSU-Parteitages abgelehnt hat.

Die CSU hat damit das Recht der Minderheit des Landtags, die den Untersuchungsausschuß beantragt hat, auf Erhebung der erforderlichen Beweise beschnitten. Die SPD-Fraktion bekräftigt ihre Absicht, eine verfassungsgerichtliche Klärung dieses Streitpunktes herbeizuführen.

Die Untersuchungen des Ausschusses belegen auch jetzt schon zweifelsfrei, daß von Beamten und Angestellten in bayerischen Ministerien in erheblichen Umfang parteipolitische Arbeit geleistet worden ist bzw. wird und daß die schönfärberische Beurteilung durch die CSU-Mehrheit im Untersuchungsausschuß als rein parteitaktisches Manöver gesehen werden muß.

Wenn z. B. zu einem einzigen CSU-Parteitag schriftliche Stellungnahmen im Umfang von 180 Seiten gefertigt werden, wenn der CSU angehörige Beamte sich rein parteipolitisch betätigen, wenn die Mitglieder der Staatsregierung und die CSU-Mitglieder im Untersuchungsausschuß jedes Unrechtsbewußtsein vermissen lassen, so läßt sich dies nicht durch zum Teil falsche Hinweise auf andere Bundesländer oder auf die „gegenwärtige Verfassungswirklichkeit“ rechtfertigen.

I. Führungshilfen

1. Allgemeines

Allein das Staatsministerium des Innern verfügt über eine Abteilung „Führungshilfen“, die dem Minister direkt unterstellt ist. Die Zahl der Mitarbeiter dieser, seit 1972 bestehenden Organisationseinheit, hat sich im Laufe der Jahre verdoppelt und betrug zum 01. 06. 1991 insgesamt 16 Personen. Die stärkste Personalzunahme hat im Sachgebiet „Reden“ stattgefunden. In diesem Sachgebiet ist ORR Höhenberger tätig; der jetzige Ministerialdirigent Dr. Schön ist Leiter der Abteilung „Führungshilfen“. Mit diesen beiden Namen verknüpfen sich die bekannt gewordenen Fälle eindeutiger parteipolitischer Arbeit für die CSU.

Es besteht deshalb ein erheblicher Zweifel daran, ob die Abteilung „Führungshilfen“ sowohl vom personellen Umfang als auch von der Aufgabenstellung ausschließlich die von einem Staatsministerium wahrzunehmenden Leitungs- und Planungsfunktion-

nen erfüllt. Der Ausschuß konnte entgegen der Meinung der Ausschlußmehrheit keinerlei Feststellungen darüber treffen, ob die Schaffung einzelner Sachgebiete innerhalb der Abteilung „Führungshilfen“ sinnvoll oder ob im Bereich „Reden“ die Personalmehrung „erforderlich“ war, weil hierzu, abgesehen von allgemeinen Erklärungen der Staatsregierung keinerlei Beweise erhoben worden sind.

2. Nebentätigkeit des Leiters der Abteilung „Führungshilfen“ Dr. Schön

Nach Art. 73 Abs. 2 BayBG bedarf ein Beamter zur Übernahme einer Nebentätigkeit, soweit sie nicht wegen Unentgeltlichkeit oder aus anderen genau bestimmten Gründen genehmigungsfrei ist, der vorherigen schriftlichen Genehmigung. Diese Nebentätigkeit darf grundsätzlich nur außerhalb der Arbeitszeit ausgeübt werden; Ausnahmen dürfen nur in besonders begründeten Fällen, insbesondere im öffentlichen Interesse, zugelassen werden (Art. 73 Abs. 4 BayBG).

Obwohl die Bestimmungen eindeutig sind und danach bei Bayerischen Staatsbehörden in ständiger Praxis verfahren wird, gab es im Fall des Leiters der Abteilung „Führungshilfen“ Dr. Schön, nicht nur erheblichen Beratungsbedarf auf der oberen Leitungsebene, vielmehr nahm die Entscheidungsfindung auch mehrere Monate in Anspruch, ehe sie — ohne erkennbaren Bezug — rückdatiert erteilt wurde.

Nach eigenem Bekunden wurde Dr. Schön 1989 in die Grundsatzkommission der CSU berufen.

Ab diesem Zeitpunkt hat er dem Vorsitzenden der Kommission, Herrn Innenminister Dr. Stoiber, gearbeitet, ohne daß hierfür eine Nebentätigkeitsgenehmigung beantragt wurde. Eine schriftliche Nebentätigkeitsgenehmigung wurde vielmehr erst Ende Juni 1991 „für die Erstellung von Konzepten und Ausarbeitungen zu politischen Themen“ beantragt und um den 25. 07. 1991 rückdatiert auf den 02. 04. 1991, schriftlich erteilt. In welchem Umfang Dr. Schön in den Jahren 1989/1990 für die CSU eine Nebentätigkeit ausgeübt hat, blieb weitgehend unklar. Die Zeugen Dr. Schön und Innenminister Dr. Stoiber haben dazu nur vage Angaben gemacht (fünf bis sechs Sitzungen im Jahr, am Freitag Nachmittag, Protokolle von ein bis eineinhalb Seiten). Den Zeugen konnten diese Angaben nicht widerlegt werden.

Zweifel sind jedoch angebracht, denn die NebentätigkeitsVO schließt Mißbräuche nicht aus. Die Nebentätigkeit ist genehmigungsfrei, wenn sie unentgeltlich ausgeübt wird. Als unentgeltlich gilt sie dann, wenn sie für gemeinnützige Einrichtungen ausgeübt wird und die gewährte Vergütung jeweils jährlich 2.400,00 DM nicht übersteigt (§ 2 Abs. 5 BayNebentätigkeitsVO). Ferner gilt sie als allgemein genehmigt, wenn die Nebentätigkeit keine dienstlichen Belange berührt, außerhalb der Arbeitszeit ausgeübt wird und die vorgenannte Verdienstgrenze

nicht überschritten wird (§ 7 BayNebentätigkeitsVO). Nur bei entsprechender Kontrolle durch die jeweiligen Dienstvorgesehenen können mißbräuchliche Handhabungen verhindert werden.

Im Fall der Nebentätigkeit von Herrn Dr. Schön wurde jedoch äußerst großzügig verfahren. Nicht nur, daß die nachträgliche genehmigte Nebentätigkeit auch während der Arbeitszeit gestattet wurde, obwohl dies nur in besonders begründeten Fällen, insbesondere im öffentlichen Interesse, zulässig ist; es wurde vielmehr vom Zeugen Dr. Schön auch kein geeigneter Nachweis geführt, geschweige denn eine Kontrolle darüber ausgeübt.

Ebenso großzügig wurden Antrag und Genehmigung gehandhabt. Mündlich gestellte Anträge wurden mündlich genehmigt, „beiläufig“ Amtschef und Minister informiert und auch Mitarbeiter wie der Zeuge Höhenberger wußten Bescheid „daß die beiden (Schreib-)Kräfte . . . schon damals sozusagen die Zuständigkeit auch für Schreiben parteipolitischer Art“ hatten, bevor ein Antrag auf Nebentätigkeitsgenehmigung überhaupt gestellt war.

Da verwundert es auch nicht, daß ein, erst im Juni 1991 schriftlich gestellter Antrag und eine schriftliche Genehmigung vom 25. Juli auf den 02. 04. 1991 zurückdatiert wird und schließlich auch dem Untersuchungsausschuß in einer schriftlichen Stellungnahme des Amtschefs des Staatsministeriums des Innern vom 15. 01. 1992 lapidar mitgeteilt wird, die Nebentätigkeit sei antragsgemäß am 02. 04. genehmigt worden, obwohl der Umfang der Nebentätigkeit zu diesem Zeitpunkt noch gar nicht feststand, weil „einfach gewisse Abklärungen noch zwischen Schön bzw. den beiden Damen mit der Landesleitung (der CSU) notwendig waren, und daß bestimmte Absprachen auch notwendig waren über die Ablieferung“ (Zeuge Dr. Brugger).

Alle diese Umstände rechtfertigen keinesfalls, die von der Ausschlußmehrheit getroffene Feststellung, „soweit im Bayerischen Staatsministerium des Innern Parteifragen überhaupt (!) wahrgenommen“ wurden, finde „eine Abgrenzung zwischen Staats- und Parteaufgaben statt“.

Richtig ist vielmehr, daß diese Grenzen, wie der Fall Dr. Schön veranschaulicht, völlig verwischt worden sind.

3. Das „bedauerliche Versehen“ des ORR Höhenberger

Das „Fehlverhalten“ des Zeugen Höhenberger erschöpft sich nach dem Schlußbericht der Ausschlußmehrheit darin, daß er seine auf Band gesprochene „Fleißarbeit“, die sich mit dem Verhältnis CSU und DSU, sowie CSU und CDU befaßte, versehentlich von der Sekretärin des Innenministeriums übertragen ließ.

Der Ausschuß konnte die Behauptung des Zeugen, er habe den für den Innenminister in seiner Funktion als stellvertretender Vorsitzender der CSU bestimmten Vermerk außerhalb der Dienstzeit zuhause

auf Band gesprochen, nicht widerlegen. Das Versehen des Herrn Höhenberger bestand aber nach seinen eigenen Worten darin, daß er die Kassette „versehentlich der Sekretärin in die Hand gedrückt“ habe, „die normalerweise die Reden schreibt“, und „sie nicht einer der Sekretärinnen gegeben habe, die mit einer Nebentätigkeitsgenehmigung heute ausgestattet sind“.

Das „bedauerliche Versehen“ des Herrn Höhenberger bestand aus eigener Sicht folglich nur darin, daß er die Sekretärinnen verwechselt hat. Die Aussage Höhenbergers läßt deshalb nur die Deutung zu, daß

- parteipolitische Arbeit in der Abteilung „Führungshilfen“ zu jener Zeit stattfand.
- hierfür auch Schreibearbeit geleistet wurde,
- die Einlassung des Zeugen Dr. Schön anzuzweifeln ist, wonach eine parteipolitische Nebentätigkeit, die die Mitarbeit der beiden Sekretärinnen erforderlich machte, erst ab April 1991 ausgeübt wurde.

4. Einstellung des ORR Höhenberger in das Staatsministerium des Innern

Die Zweifel an diesem Vorgang sind im Untersuchungsausschuß nicht ausgeräumt, sondern verstärkt worden. Obwohl das Schreiben von Ministerreden sicher nicht jedem Beamten liegt, hätte sich bei einer wenigstens internen Ausschreibung innerhalb der Bayerischen Staatsverwaltung sicher ein qualifizierter Beamter/in oder Angestellte/r finden lassen.

Hier handelt es sich um einen Fall offenkundiger Speziwirtschaft bei der Besetzung von Stellen im Staatsdienst.

II. Stellungnahmen der Staatsregierung zu Anträgen für den 55. Parteitag der CSU

Die Ausschlußmehrheit hat die Klärung des Untersuchungsauftrages, wie die Anträge von den obersten Landesbehörden behandelt worden sind und wieviel Arbeitszeit von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern staatlicher Dienststellen durch die Tätigkeit in Anspruch genommen wurden, verhindert. Die Mehrheit hat sich mit Antworten der Staatsregierung wie „die für die Stellungnahmen aufgewendete Arbeitszeit war gering, da bereits vorhandenes Material verwertet wurde, das zuvor schon aus anderen Anlässen gefertigt worden war“,

zufrieden gegeben.

Anträge der SPD-Fraktion, die auf eine weitere Sachaufklärung dieses Untersuchungskomplexes abzielten, hat die Ausschlußmehrheit unzulässigerweise abgelehnt. Die von der Ausschlußminderheit geforderte Vorlage der von den Ministerien erarbeiteten Stellungnahmen zu CSU-Parteitag-Anträgen bedeutet keinen unzulässigen Eingriff in den Kernbereich der Exekutive, wie von der Ausschlußmehrheit behauptet. Hier handelt es sich nicht um einen Willensbildungsprozeß innerhalb der Staatsregierung, son-

dern um das bewußte Hineinwirken in den vorparlamentarischen Raum durch Einflußnahme auf Entscheidungen einer Partei.

Wenn die Staatsregierung schon auf diese Weise mit auf Außenwirkung bedachten Stellungnahmen hervortritt, muß es erst Recht dem Parlament gestattet sein, über einen solchen Vorgang volle Aufklärung zu verlangen.

Durch die Verweigerung der Herausgabe der Stellungnahmen der Staatsregierung zum 55. CSU-Parteitag wird die Erfüllung des Untersuchungsauftrages weitgehend unmöglich gemacht.

Aus dem Seitenumfang der Stellungnahmen ist die Folgerung zu ziehen, daß von den Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen der Bayerischen Staatsministerien eine erhebliche politische Zuarbeit zum o. g. Parteitag der CSU geleistet worden ist. Die Lebenserfahrung sagt ferner, daß dies sicher kein Einzelfall gewesen ist.

Die Grenze zwischen reiner Parteiarbeit und der politischen Wahrnehmung von exekutiven Aufgaben der von einer Parlamentsmehrheit getragenen Regierung mögen nicht immer klar zu ziehen sein.

Aus der Bestimmung des Grundgesetzartikels 21 Abs. 1, wonach die Parteien an der politischen Willensbildung mitwirken, kann keinesfalls der Schluß gezogen werden, daß die Beamten des Regierungsapparates an der Willensbildung der jeweiligen Regierungspartei mitzuwirken hätten. Gerade dies verbietet Art. 96 der Bayerischen Verfassung ausdrücklich.

Wenn der in der Öffentlichkeit aufgestellten Behauptung, die Parteien machten den Staat zu ihrer Beute, wirksam entgegengetreten werden soll, muß eine klare Trennung von Regierungs- und Parteiarbeit erfolgen; der Sachverstand der „obersten leitenden und vollziehenden Behörden“ des Staates darf nicht zum wissenschaftlichen Hilfsdienst der Regierungspartei mißbraucht werden.

III. Schlußbemerkung

Der Ausschuß hat die lohnende Aufgabe gehabt, das Dickicht zwischen parteipolitischer Zuarbeit in obersten Landesbehörden, genehmigter und ungenehmigter politischer Nebentätigkeit und „bedauerlichen Versehen“ etwas zu lichten und damit wirksame Verbesserungen für die zukünftige Arbeit der bayerischen Staatsverwaltung herbeizuführen.

Statt dessen ist der mehrheitlich beschlossene Schlußbericht darauf angelegt, Mißstände und Verfehlungen zu kaschieren und sie mit „der in gegenwärtiger Verfassungswirklichkeit bestehenden Aktionseinheit“ zu rechtfertigen. Die SPD-Fraktion im bayerischen Landtag ist sicher, daß sich auch die bayerische Öffentlichkeit damit nicht auf Dauer abspeisen läßt.

München, den 02.03.1993

Max von Heckel

Wahnschaffe

Minderheitenbericht

des Abgeordneten Hans-Günther Schramm DIE GRÜNEN

1. Vorbemerkung

1.1. Die Absicht zur Abgabe eines eigenen Minderheitenberichtes entstand zwingend bei der ersten Lektüre des Entwurfs zum Schlußbericht, der vom Ausschußvorsitzenden Welhofer am 25.11.92 vorgelegt wurde. Das unachgiebige Verhalten der Ausschlußmehrheit gegenüber Änderungsvorschlägen aus der Opposition bei der Beratung dieses Schlußberichtes sowie eine zweite Durchsicht auch unter juristischen Gesichtspunkten ließen die Absicht zum Entschluß reifen. Damit wird auch deutlich, daß ich mich nicht von den Oppositionskollegen und ihrem Minderheitenbericht distanzieren will. Dieser Bericht ist vermutlich zeitgleich oder sogar früher entstanden. Ich mußte damit meinem heftigen Bedürfnis einer korrekten Darstellung des tatsächlichen Ablaufs und der Ergebnisse der Untersuchungsarbeit Genüge tun.

1.2. Ich lege diesen Minderheitenbericht v. a. deshalb vor, weil nach meiner Auffassung im Schlußbericht

- a) die erschreckend deutlichen Ergebnisse entweder gar nicht oder verharmlosend dargestellt sind,
- b) Behauptungen aufgestellt werden, die den ermittelten Tatsachen konträr zuwiderlaufen,
- c) versucht wird, durch eine unerhörte Verbiegung der Bayerischen Verfassung den mißbräuchlichen Einsatz von Staatsbeamten für Zwecke der Regierungspartei als verfassungskonform darzustellen,
- d) völlig unterdrückt wird, daß sich bei den Untersuchungen eine Vielzahl von Hinweisen auf unzulässige Parteiarbeit ergeben hat, deren genaue Aufklärung durch die Ausschlußmehrheit verhindert wurde,
- e) der zwingend auftauchende Verdacht, daß in Bayern Beamten offenbar nichts anderes übrig bleibt, als sich für Parteizwecke der CSU mißbrauchen zu lassen, wenn ihnen an ihrer Karriere gelegen ist, überhaupt nicht erwähnt wird,
- f) das Recht und die Pflicht des gesamten Parlaments auf rückhaltlose Untersuchung von Hinweisen auf Mißstände in Regierung und Verwaltung in Zweifel gezogen wird und

g) kritische und verfassungstreu handelnde Abgeordnete in schlimmster Weise diskreditiert und ihnen in Haltet-den-Dieb-Mannier die Schuld für die tatsächlich vorhandene Parteien-, Politik- und Staatsverdrossenheit in die Schuhe geschoben werden soll.

2. Führungshilfen u. a. Arbeitsgruppen

Mit diesem Bereich befaßten sich die Fragen 1—4 des Untersuchungsauftrages. Aus den schriftlichen Stellungnahmen aller bayerischen Staatsministerien zu den Fragen 1 und 2 und bestätigt durch verschiedene Zeugenaussagen ergab sich folgende Beschreibung. Eine vergleichbare, dem Minister direkt unterstellte Arbeitsgruppenstruktur gibt es in keinem anderen Staatsministerium. Eine Ausnahme bildet hier die Bayerische Staatskanzlei, die von ihrer Aufgabenstellung her geradezu ausschließlich zur Unterstützung, inhaltlichen Vorbereitung, Außendarstellung und Profilierung des Ministerpräsidenten dient, was auch der Aufgabenstellung von Führungshilfen entspricht. Dieser Sachverhalt ergibt sich auch aus der Entwicklung der Organigramme.

2.1. Aufgaben

Allerdings fallen die Aufgaben, die in der umfangreichen Abteilung „Führungshilfen“ des Bayerischen Staatsministeriums des Innern bearbeitet werden, auch in den anderen Staatsministerien an. Die Bearbeitung politischer Grundsatzfragen, Planungs- und Koordinierungsaufgaben, Ministerrats-, Landtags- und Senatsangelegenheiten, die Erarbeitung von Reden sowie die Behandlung von Bundesangelegenheiten und Europafragen wird in den jeweiligen Fachabteilungen erledigt; allerdings wurden hier deutliche Unterschiede in der Intensität der Bearbeitung erkennbar.

Ganz eindeutig klar wurde, daß das Staatsministerium des Innern seit dem 14.3.1970, als unter dem damaligen Innenminister Dr. Bruno Merk eine der heutigen Abteilung „Führungshilfen“ entsprechende Projektgruppe eingerichtet wurde, über eine zentrale und fachübergreifende Planungs- und Informationsgruppe verfügt. Die Zentralisierung wurde unter Staatsminister Dr. Edmund Stoiber noch weiter zugespitzt. Deutlich wird diese Informationskontrolle z. B. an FH 2, „Kabinett, Landtag, Senat“, wo der Landtagsbeauftragte direkt dem Minister unterstellt ist.

2.2. Trennung von staatlicher Tätigkeit und CSU-Parteiarbeit

Die Aussage im Schlußbericht der Ausschlußmehrheit, „Parteiarbeit findet in bayerischen

Staatsministerien grundsätzlich nicht statt“, wird durch die Ermittlungen des Untersuchungsausschusses vielfältig und nicht nur, wie behauptet, in vier konkreten Einzelfällen widerlegt. Auf die vier konkreten Fälle gehe ich etwas später detailliert ein. An dieser Stelle möchte ich belegen, daß es zu einer zugegebenen Vielzahl von geringfügiger und deshalb nicht genehmigungspflichtiger Parteiarbeit kommt. Ich verweise dazu auf die Aussagen von Staatsminister Dr. Edmund Stoiber, LMR Dr. Schön zu den Arbeiten von Dr. Schön im Rahmen seiner Mitarbeit in der Grundsatzkommission der CSU. Die Regelmäßigkeit von Parteiarbeit seit 1989 (vor Beantragung der Nebentätigkeitsgenehmigung) wurde vor dem Ausschuß nicht bestritten. In direktem Zusammenhang damit steht die Parteiarbeit der beiden Schreibkräfte, die für Dr. Schön die jeweilige Endausfertigung übernahmen. Dies wurde eindrucksvoll bestätigt durch die Aussage des ORR Höhenberger, der glaubt, schon im Januar 1991 gewußt zu haben, daß diese Sekretärinnen im Vorzimmer der Abteilung FH auch die Zuständigkeit für Schreibarbeiten parteipolitischer Art haben, obwohl die Nebentätigkeitsgenehmigung angeblich erst am 20.3.1991 mündlich beantragt wurde und laut Aussage Dr. Schön ausschließlich für die Arbeiten zur Grundsatzkommission der CSU vorbehalten gewesen sei. Hier wurde ein klarer Widerspruch deutlich. Dazu kommen auch noch Äußerungen des Ausschußvorsitzenden und auch des Zeugen Dr. Schön, dahingehend, daß eine geringfügige, nicht genehmigungspflichtige Nebentätigkeit schon öfter mal anfallen könne.

2.3. Kontrolle der Trennung von staatlicher Tätigkeit und CSU-Parteiarbeit

Die Überprüfung, ob unzulässige Arbeiten überhaupt ausgeführt bzw. ob eine Trennung von staatlichen Aufgaben und genehmigter Nebentätigkeit korrekt vorgenommen wird, scheint weitgehend vertrauensvoll unterlassen zu werden. Dieses vertrauensselige Zurücklehnen wird beispielsweise in der Aussage des Zeugen Schön deutlich: „Ich habe ebensowenig die Möglichkeit wie andere Abteilungsleiter, meinen Mitarbeitern sozusagen ständig über die Schulter zu sehen und zu kontrollieren, was sie in jeder Stunde und in sehr umfangreichen Arbeitsstunden jeweils erledigen.“

Erheblich beitragen zu dieser Auffassung in den Ministerien dürfte meines Erachtens die immer wieder von Staatsregierung und CSU-Fraktion als notwendig vorgetragene „Aktionseinheit“ der beiden Gremien sowie der

beide tragenden Partei. Daß diese Interpretation auf keinen Fall verfassungskonform ist, ergibt sich aus den Art. 43,1 und 96 der Bayerischen Verfassung, die die Verflechtung von Staatsregierung und Staatsbeamten mit den Parteien, also auch der Regierungspartei, ausschließen. Von CSU-Politikern werden diese Artikel allerdings als „von der demokratischen Wirklichkeit überholt“ eingestuft.

3. CSU-Parteiarbeit

Aus dem zuvor Gesagten ist klar abzuleiten, daß in bayerischen Staatsministerien CSU-Parteiarbeit mit einem allseitigen augenzwinkernden Einverständnis unter dem Obertitel „Information des Ministers — oder auch seiner Redenschreiber — über die aktuelle Entwicklung und Thematik der CSU“ erledigt wird. Konkret ermittelte der Untersuchungsausschuß vier Fälle (Höhenberger, Dr. Schön und die beiden Sekretärinnen im Vorzimmer FH) sowie darüber hinaus eine unbekanntene Vielzahl von Fällen von geringfügiger, daher nicht genehmigungspflichtiger Nebentätigkeit, die im Ausschuß angesprochen, aber nicht detailliert ermittelt wurde.

Aus diesem Grund empfinde ich die sechsfache Wiederholung der Behauptung im Schlußbericht der Ausschlußmehrheit, in bayerischen Staatsministerien fände grundsätzlich keine Parteiarbeit statt, geradezu peinlich. Darüber hinaus ist diese Behauptung natürlich tatsachenwidrig und deckt sich überhaupt nicht mit den Erhebungen des Untersuchungsausschusses. Dies bezieht sich auch auf die Behauptungen des Schlußberichts zur Kontrolle der Grenzüberschreitungen bei der Aufgabenerledigung. Auch hier stehen die Aussagen z. B. des Zeugen Dr. Schön und von Staatsminister Dr. Stoiber völlig konträr zu der Formulierung im Schlußbericht: „Im Bayerischen Staatsministerium des Innern achten demgemäß der Staatsminister, der Leiter des Ministerbüros, der Abteilungsleiter und sämtliche Sachgebietsleiter der Abteilung Führungshilfen darauf, daß im Dienst bei der Aufgabenerledigung keine Grenzüberschreitungen stattfinden, insbesondere keine privaten oder parteipolitischen Angelegenheiten bearbeitet werden.“

Ich will abschließend ausdrücklich feststellen, daß mir völlig klar ist, daß im politischen Tagesgeschäft eine scharfe Trennung öfter nicht möglich sein wird und auch nicht immer sinnvoll ist. Doch sollte sich die CSU-Fraktion dann zumindest dazu durchringen, die Kontroll- und Arbeitsmöglichkeiten der Opposition zu verbessern. Die Abwiegung von klaren Verstößen gegen die mögliche Trennung bzw. die Generalabsolution durch den Begriff „Aktionseinheit von Mehrheitspartei, Mehrheitsfraktion und Staatsregierung“ stößt dem Mißbrauch jedoch ein riesiges Tor auf.

4. Mitarbeiter FH 3 Höhenberger

4.1. Eignung

Von allen dazu befragten Zeugen einschließlich Staatsminister Dr. Stoiber wurde einleuchtend dargelegt, daß Staatsnote und Platzziffer nicht in allen Fällen die alleinige bzw. richtige Entscheidungshilfe für die Besetzung offener Stellen im höheren Dienst sind.

Allerdings wurden im Fall Höhenberger zwei Aspekte deutlich, die hier erwähnt werden sollen, weil sie im Schlußbericht nicht vorkommen. Zum einen fällt auf, daß diese Einstellung mit der seit Jahren schwächsten Qualifikation bei der Examensnote vorgenommen wurde und trotzdem kein vorgeschalteter Einsatz im unteren oder mittleren Dienst zur Bewährung stattfand. Ganz im Gegenteil: Herr Höhenberger bekam beinahe sofort eine Fülle von Aufgabengebieten in der Staatskanzlei zugeteilt. Dies waren z. B. am 1.1.1989 — also nur 17 Monate nach seiner Einstellung im Arbeitsministerium — das gesamte Referat A III 2 mit den Themenbereichen

1. Grundsatzfragen der Arbeits-, Sozial-, Jugend-, Familien- und Gesundheitspolitik
2. Vorbereitung von Reden und Stellungnahmen des Ministerpräsidenten und des Leiters der Staatskanzlei zur Arbeits-, Sozial-, Jugend-, Familien- und Gesundheitspolitik
3. Beobachtung der Arbeit
 - der Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände (in Fragen zu 1.)
 - der Wohlfahrtsverbände und Behindertenorganisationen
 - der Jugend- und Familienverbände, Frauenverbände
 - der Standesorganisationen der Ärzte und Apotheker, der kassenärztlichen Vereinigungen, der Verbände der gesetzlichen Krankenkassen und der privaten Krankenversicherungen,

als stellvertretender Referent im Referat A III 5 die Themen

 1. Grundfragen der Finanz- und Wirtschaftspolitik
 2. Vorbereitung von Reden und Stellungnahmen des Ministerpräsidenten und des Leiters der Staatskanzlei zur Wirtschafts- und Finanzpolitik

3. Beobachtungen der Arbeit

- der Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände (in Fragen zu 1.)
 - der Wirtschaftsinstitute
 - der Handels- und Handwerkskammer
 - der Messe- und Ausstellungsgesellschaften und
 - der Mittelstandsvereinigungen
- und als Hilfsreferent in A III 1 die Bereiche
1. Grundsatzfragen der Staats- und Gesellschaftspolitik
 2. Grundsatzfragen des Verhältnisses von Staat, Parteien, Verbänden und Kirchen
 3. Beobachtungen der Arbeit der politischen und kirchlichen Akademien
 4. Grundsätzliche Angelegenheiten der Deutschlandpolitik
 5. Grundsätzliche Angelegenheiten der Heimatvertriebenen
 6. Vorbereitung von Reden und Stellungnahmen des Ministerpräsidenten und des Leiters der Staatskanzlei zu 1 bis 5.

Für einen Anfänger in der Beamtenlaufbahn schon ein furioser Start, der sich zumindest nicht mit dem Ergebnis der zweiten juristischen Staatsprüfung erklären läßt! Offenbleiben mußte allerdings die weitere Ermittlung von möglichen anderen Gründen für diesen Raketenstart, da dies durch den Untersuchungsauftrag nicht gedeckt gewesen wäre und vom Ausschußvorsitzenden mit Recht zurückgewiesen worden wäre. Interessant ist aber in diesem Zusammenhang zweitens, daß auf mehrere schriftliche Anfragen aus früheren Jahren die im Ausschuß genannte durchaus einleuchtend erscheinende Begründung für die nicht nach Staatsnote erfolgte Einstellung zur Beantwortung benutzt wurde. So fragte ich am 21.12.1988 konkret nach Kriterien — außer dem Examensergebnis —, die bei dieser Einstellung besonders berücksichtigt wurden. In der Antwort wurde ausgeführt, daß einer Beantwortung dieser Frage grundsätzlich Belange des Datenschutzes und des Persönlichkeitsrechts entgegenstünden. Dies ist im Licht aller Antworten im Untersuchungsausschuß nicht haltbar und läßt die Frage auftauchen, ob sich die Antworten im Untersuchungsausschuß mit den verweigerten Antworten zu den schriftlichen Anfragen decken. Allerdings wäre eine derartige Frage vom Untersuchungsauftrag auch nicht gedeckt gewesen.

4.2. „Bedauerliches Versehen“ Vermerk DSU

Hier blieb der Ausschuß im wesentlichen auf den Zeugen Höhenberger angewiesen. Es konnte nicht nachgewiesen werden, daß solches Fehlverhalten öfter vorgekommen ist. Auch mußte der Ausschuß akzeptieren, daß mangels anderer Beweiserhebungsmöglichkeiten die Aussage des Herrn Höhenberger, er habe den entsprechenden Vermerk zuhause und in seiner Freizeit diktiert, nicht nachzuprüfen war.

4.3. „Leiter“

An unaufgeklärten Ungereimtheiten an diesem Schriftstück bleiben das fehlende Datum, der Ursprung der „Leiter“ am Ende und in diesem Zusammenhang einerseits die Korrektur und handschriftliche Ergänzung durch Herrn Höhenberger, andererseits die Infragestellung der „Leiter“ überhaupt durch ebendiesen. Logisch wäre meiner Ansicht nach die Streichung des nicht benötigten Restes der Leiter gewesen.

5. Nebentätigkeit Dr. Schön

5.1. Rückdatierung

Auch wenn sich keine Beweise für einen anderen Ablauf der Geschehnisse um die Nebentätigkeitsgenehmigungen für den LMR Dr. Schön und die zwei Sekretärinnen im Vorzimmer FH finden ließen, so bleiben gerade wegen der im Schlußbericht besonders betonten äußersten Korrektheit des Herrn Dr. Schön erhebliche Zweifel. Schon im Januar 1991 wurde in der Abteilung FH über eine beabsichtigte Nebentätigkeitsgenehmigung gesprochen. Das wurde von den Zeugen Höhenberger, Dr. Brugger und Dr. Schön bestätigt. Herr Höhenberger verstand allerdings diese Tätigkeit als allgemeine Parteiarbeit, während Dr. Schön nach eigener Aussage nur an Arbeiten im Zusammenhang mit seiner Mitgliedschaft in der Grundsatzkommission der CSU gedacht hat. Erst am 20.3.1991 allerdings stellte Dr. Schön fernmündlich bei Ministerialdirigent Dr. Brugger einen Genehmigungsantrag. Dem im Urlaub befindlichen Dr. Schön wurde diese Genehmigung am 2.4.1991, dem Dienstag nach Ostern, erteilt. Offensichtlich hat Dr. Brugger die Feiertage dazu benutzt, um zu einer Entscheidung zu kommen und wollte dann den Kollegen Dr. Schön nicht bis zum Dienstantritt einige Tage später warten lassen. Der Aufforderung Dr. Bruggers, ihm „baldmöglichst“ den schriftlichen Antrag vorzulegen, folgte Dr. Schön wegen langwieriger Verhandlungen mit der CSU-Landesleitung al-

lerdings erst „irgendwann im Juli“. Trotzdem wurde der schriftliche Antrag auf den 20.3.1991 zurückdatiert. Genauso wurde mit der Genehmigung verfahren. Sie wurde schriftlich am 24.7.1991 ausgeführt und auf den 2.4.1991 zurückdatiert. Bei der überaus betonten Korrektheit bayerischer Beamter entsteht natürlich sofort die Frage, warum nicht das tatsächliche Datum 24.7.1991 genannt wurde, mit dem Hinweis „die mündlich am 2.4.1991 erteilte Genehmigung wird jetzt nachträglich schriftlich genehmigt“.

5.2. Sekretärinnen im Vorzimmer FH

Für den Ablauf von Antrag und Genehmigung der Nebentätigkeit der beiden Sekretärinnen im Vorzimmer FH gilt völlig analog dasselbe wie bei Dr. Schön. Zu vermerken bleibt hier lediglich die Überzeugung des Zeugen Höhenberger, daß er schuldlos geblieben wäre, wenn er sein Band mit dem DSU-Vermerk an die beiden Schreibkräfte Vorzimmer FH gegeben hätte, weil diese ja eine Genehmigung für CSU-Parteiarbeit haben sollten. Das legt die Frage nahe, ob die beiden Sekretärinnen außer der vereinbarten Arbeit für die CSU-Landesleitung noch andere Nebentätigkeiten ausgeführt haben. Diese Frage konnte nicht direkt gestellt werden, weil sich der Untersuchungsausschuß darauf verständigt hatte, die beiden Sekretärinnen nicht zur Zeugenaussage zu laden. Das entsprang v. a. der Überlegung, daß die beiden nicht aus eigenem Antrieb zu dieser Nebentätigkeit gekommen waren.

5.3. Bayerisches Beamtengesetz, Bayerische Nebentätigkeitsverordnung

In den Anträgen sowie in den Genehmigungen wurden die Nebentätigkeiten für den Zeitraum vom 1.1.1991 bis 1.7.1993 angegeben. Mündlich wurde die Nebentätigkeit angeblich am 2.4.1991 genehmigt. Schriftlich wurde dies am 24.7.1991 nachgeholt. Dies ist aber der einzig gültige Termin der Nebentätigkeitsgenehmigung. Art. 73 Bayer. Beamtengesetz (2) „Der Beamte bedarf zur Übernahme jeder anderen Nebentätigkeit der vorherigen Genehmigung, soweit die Nebentätigkeit nicht nach Art. 74 Abs. 1 genehmigungsfrei ist. ...“

Art. 73 (7) „Anträge auf Erteilung einer Genehmigung (Abs. 2) ... und Entscheidungen über diese Anträge bedürfen der Schriftform. ...“

Damit steht eindeutig fest, daß Dr. Schön und die beiden Sekretärinnen im Vorzimmer FH vom 1.1.1991 bis 24.7.1991 eine genehmi-

gungspflichtige, jedoch ungenehmigte Nebentätigkeit ausgeübt haben.

Laut Aussagen fast aller Zeugen ist es eindeutig Aufgabe der Abteilung FH im Bayerischen Staatsministerium des Innern, Parteiprogramme zu bewerten. Damit greift auch Art. 73 (3) „Die Genehmigung ist zu versagen, wenn zu besorgen ist, daß durch die Nebentätigkeit dienstliche Interessen beeinträchtigt werden. Ein solcher Versagungsgrund liegt insbesondere vor, wenn die Nebentätigkeit... 3. in einer Angelegenheit ausgeübt wird, in der die Behörde, der der Beamte angehört, tätig wird oder tätig werden kann...“, Dr. Brugger hätte also die Nebentätigkeitsgenehmigungen überhaupt nicht erteilen dürfen.

6. Anträge zum 55. Parteitag der CSU

Zu den 114 Anträgen für den 55. Parteitag der CSU am 22. und 23. November 1991 und zu neun Änderungsanträgen zum Entwurf eines Umweltschutzprogramms der CSU wurden in bayerischen Staatsministerien Stellungnahmen im Umfang von ca. 180 Schreibmaschinenseiten erarbeitet. Interessant erscheint mir hierzu eine Feststellung aus dem Schlußbericht der Ausschlußmehrheit. „Die gefertigten Stellungnahmen wurden in der Bayerischen Staatskanzlei und sämtlichen Staatsministerien lediglich zum persönlichen Gebrauch für jene Mitglieder der Staatsregierung erstellt, die als Delegierte zum 55. Parteitag der CSU geladen waren.“ Damit wird sehr deutlich erläutert, daß die Stellungnahmen nicht für die Staatsregierung erstellt, sondern für Parteitagsdelegierte, die Mitglieder der Staatsregierung sind, zum persönlichen Gebrauch erarbeitet wurden. Mit der Vorlage der vorgenannten Stellungnahmen wäre diese Feststellung genauer zu überprüfen gewesen. Dies wurde jedoch von der Ausschlußmehrheit abgelehnt, mit der Begründung, dies sei ein Eingriff in den Kernbereich der Exekutive. Da die Stellungnahmen für den Parteitag zum persönlichen Gebrauch einzelner Mitglieder der Staatsregierung und nicht für die Meinungsbildung der Staatsregierung insgesamt erstellt wurden, können diese auch nicht zum Kernbereich der Exekutive gehören. Oder umgekehrt formuliert: Im Kernbereich der Exekutive hat Parteienpolitik nichts zu suchen. In der Ablehnung dieser Untersuchung liegt meines Erachtens ein eklatanter Verstoß gegen das Untersuchungsrecht.

Der abgelehnte Beweisantrag zu Ziffer 11 des Untersuchungsauftrages und die dadurch verhinderte Befragung von sechs Ministerialdirektoren nach der Zahl der mit den Stellungnahmen befaßten MitarbeiterInnen wirft ein bezeichnendes Schlaglicht auf den Verfassungsbruch.

7. „Aktionseinheit“

Die im Schlußbericht der Ausschlußmehrheit aufgestellte Behauptung, es bestehe „ein System von Abhängigkeit und gegenseitiger Einflußnahme zwischen Regierung, Regierungsfraktionen im Parlament und Regierungsparteien“, mag für Bayern ja zutreffend sein. Falsch ist allerdings, daß dies „eine schlichte Notwendigkeit für das Funktionieren der parlamentarischen Parteiendemokratie“ sei. Mit diesen Sätzen und mit der von verschiedenen Regierungsmitgliedern immer wieder beschworenen Aktionseinheit von CSU, CSU-Fraktion und CSU-Regierung wird die Gewaltenteilung und die parlamentarische Kontrolle mit einem Achselzucken in die Abstellkammer der Demokratie geräumt. Besonders deutlich wird dies im Schlußbericht z. B. bei der Beschreibung der Aufgaben von FH I im Staatsministerium des Innern: „Vorbereitung der Teilnahme des Staatsministers an Sitzungen von Gremien der CSU, Koalitionsverhandlungen; die Einladungen für derartige Termine sind an Staatsminister Dr. Stoiber als Mitglied der entsprechenden Gremien gerichtet und gehen in seinem Büro ein. Sie werden von dort der Abteilung Führungshilfen zur Vorbereitung des Termins zugeleitet. Hierzu wird für den Staatsminister Material für solche Tagesordnungspunkte oder Themen erarbeitet und zusammengestellt, die den Staatsminister als Leiter des Ressorts oder darüber hinaus als Mitglied der Staatsregierung betreffen. Hierzu werden ggf. auch Stellungnahmen von den Fachabteilungen eingeholt. Diese Vorbereitung bezieht sich nicht auf parteiinterne Angelegenheiten der CSU.“

Weitere Beispiele sind die unverbindlichen, ja geradezu schwammigen Beschreibungen im Schlußbericht bezüglich der Definition von Stellungnahmen zu Parteitagsbeschlüssen bzw. -anträgen als „Vorfeld von parlamentarischen Initiativen“ oder die Behauptung, „die Regierungsfraktionen hingegen kontrollieren die Regierung bereits im parlamentarischen Vorfeld, nämlich vor allem innerhalb der jeweiligen Fraktion.“

Die Bayerische Verfassung läßt sich allerdings selbst bei bösestem Willen dafür nicht mißbrauchen. Die Art. 4, 5, 13, 56, 59 Bayer. Verfassung belegen diese Auffassung in eindrucksvoller Weise. Wenn allerdings Regierung und Regierungsfraktion der Meinung sind, daß sich die „demokratische Wirklichkeit“ dergestalt verändert hat, daß eine „Aktionseinheit“ zwischen ihnen besteht, so müssen der Opposition stärkere Rechte zugebilligt werden.

Es ist unbestritten, daß die der Legislative zugeordnete Kontrolle der Exekutive weitestgehend von der Opposition im Landtag geleistet werden muß, da die Mehrheitsfraktion als Regierungs-

fraktion in der Regel kein politisches Interesse an der Kontrolle der Regierung und an der Aufklärung von Mißständen in der Exekutive hat. Die Erfahrungen mit zurückliegenden Untersuchungsausschüssen haben gezeigt, daß die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses zwar gemäß Art. 25 Abs. 1 BV als Minderheitenrecht garantiert ist, daß es aber über das Recht der Erzwingung einer Einsetzung hinaus um die Rechte einer antragstellenden Minderheit schlecht bestellt ist. Bei den wesentlichen Fragen des Geschäftsgangs des Untersuchungsausschusses, der Vorsitzbestellung und den Fragen der Beweiserhebung entscheidet die Mehrheit der Ausschußmitglieder, ohne auf die Interessen der antragstellenden Minderheit Rücksicht nehmen zu müssen. Um diesen Interessenkonflikt auszugleichen und der antragstellenden Minderheit über die Antragstellung hinaus auch die Möglichkeit der Benutzung dieses Kontrollinstruments zu sichern und somit der von der Bayerischen Verfassung gedachten und gewollten Gewaltenteilung Rechnung zu tragen, wäre es nötig, im Untersuchungsausschußgesetz Rechte der antragstellenden Minderheit im Hinblick auf den Gang des Verfahrens, der Stellung des Vorsitzes und Fragen der Beweiserhebung festzuschreiben. Denn diese Punkte sind maßgeblich für das „Gelingen“ eines Untersuchungsausschusses bzw. dafür, daß die antragstellende Minderheit an der von ihr initiierten Aufklärung auch tatsächlich mitwirken kann.

Zu den nötigen Verbesserungen gehören vor allem

- a) die Sicherung des Untersuchungswillens von antragstellenden Minderheiten vor und nach Einsetzung des Untersuchungsausschusses,
- b) die Wahl des Ausschußvorsitzes aus der antragstellenden Fraktion,
- c) das Beweiserhebungsrecht der antragstellenden Minderheit,
- d) ein uneingeschränktes Zutrittsrecht zu allen Behörden, Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des Freistaats sowie uneingeschränkte Aktenvorlage, Auskunfterteilung und Aussagegenehmigung.

In diesen Zusammenhang gehört auch die Unvereinbarkeit von exekutiven Ämtern und Mandaten im Landtag und in Kommunalvertretungen. Seit Jahrzehnten gehört das sogenannte „Parlamentarierkabinett“ zu den kennzeichnenden Selbstverständlichkeiten des parlamentarischen Regierungssystems. Beispielsweise waren von 1974 bis 1992 90% aller StaatsministerInnen und über 93% aller StaatssekretärInnen gleichzeitig Landtagsabgeordnete der CSU-Regierungsfraktion. Dem Gewaltenteilungsgrundsatz in Art. 5 der Bayerischen Verfassung trägt diese Praxis nicht Rechnung.

Der Gewaltenteilungsgrundsatz soll die gegenseitige Kontrolle von Exekutive, Legislative und Judikative gewährleisten.

Soll diese Kontrolle effektiv und frei von Interessenkollisionen ausgeübt werden, setzt dies eine strikte Trennung von Mandaten und Ämtern in Regierung und Verwaltung voraus.

Alle Parteien sind sich über die Arbeitsbelastung und die verfassungsrechtliche Bedeutung des „unabhängigen“ Mandats einig. Hier drängt sich schon die Frage auf, wie denn dann eine Vereinbarkeit von Regierungsamt und Abgeordnetenmandat überhaupt erreicht werden kann, ohne daß eine der beiden Funktionen nicht im erforderlichen Umfang ausgefüllt werden kann. Die Abgeordnetentätigkeit erfordert nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts die volle Arbeitskraft, ist auf Dauer angelegt und kann daher nicht mehr als ehrenamtliche Nebentätigkeit eingestuft werden. Neben der Verhinderung von Interessenkollisionen und Machtkonzentrationen durch personelle Verflechtungen ist es gerade auch die Sicherung der ganzen Arbeitskraft für das Regierungsamt, die als Zweck der Inkompatibilitätsregelung genannt wird. Wortlaut und Sinn des Art. 57 BV einerseits, die Professionalisierung des Abgeordnetenmandats andererseits legen die Einbeziehung der Abgeordnetentätigkeit in die Inkompatibilitätsregelung des Art. 57 BV nahe.

Die erforderliche Trennung von Amt (Exekutive) und Mandat (Legislative) ist derzeit in weiten Bereichen rechtlich und tatsächlich nicht gewährleistet.

Daher ist zu fordern:

- a) die Unvereinbarkeit von Regierungsämtern einerseits und Mandaten im Landtag, in den Bezirkstagen, Kreistagen und Gemeinderäten andererseits,
- b) die gesetzliche Regelung der Unvereinbarkeit des Amtes des Bürgermeisters bzw. der Bürgermeisterin mit einem Mandat im Kreistag oder Bezirkstag und das Amt des Landrats bzw. der Landrätin mit einem Mandat im Bezirkstag,
- c) die Änderung der Vorschriften über das kommunale Ehrenamt in den Kommunalgesetzen (Art. 19 Abs. 2 GO, Art. 13 Abs. 2 LKrO, Art. 13 Abs. 2 BezO), um die Ablehnungsmöglichkeit eines kommunalen Ehrenamtes zu ermöglichen.

Eine weitere sehr zweifelhafte Entwicklung soll an dieser Stelle noch einmal kritisch angesprochen werden. Wenn das Innenministerium die Ernennung eines zweiten Staatssekretärs als Grund für erhöhten Arbeitsanfall in der Abteilung FH nennt, so mag das wohl real richtig sein, aber ich will nicht versäumen, diese Ernennung als einen

eindeutigen Verstoß gegen die Bayerische Verfassung zu brandmarken. Art 50 Abs. 2 sagt eindeutig: „Jedem Minister wird ein Staatssekretär als Stellvertreter für einen bestimmten Geschäftsbereich zugewiesen.“ (s. a. Komm. Nawiasky).

8. Schlußbemerkung

- 8.1. Der Untersuchungsausschuß „Führungshilfen“, allenthalben kurz und treffend „Filzausschuß“ genannt, hat trotz CSU-Ausschußmehrheit und deren unglaublichen verbalen Verrenkungen bereits während seiner Arbeit einen hervorragenden Erfolg verbuchen können. Als Gegenmittel gegen Partei-, Politik- und Staatsverdrossenheit, gegen die Resignation vieler BürgerInnen, die glaubten, die da oben machen eh, was sie wollen, haben sich die Arbeit und die tatsächlichen Ergebnisse des Untersuchungsausschusses bereits seit Monaten bestens bewährt.

Wenn im CSU-Abschlußbericht des Untersuchungsausschusses auf einer Seite sechsmal zu lesen ist, CSU-Parteiarbeit finde in bayerischen Staatsministerien grundsätzlich nicht statt, dann spricht das angesichts der untersuchten Tatsachen für sich. Die Ausschlußmehrheit und ihre Partei wissen genau, wo der angeblich nicht vorhandene „schwarze Filz“ am dicksten ist.

Wenn einem Ministerialbeamten im CSU-Abschlußbericht ausdrücklich attestiert werden muß, daß er äußerst korrekt und zugleich ungewöhnlich engagiert sowie sehr tüchtig sei, obwohl das Untersuchungsergebnis übereinstimmend festhält, daß er eindeutig gegen das Bayerische Beamtengesetz und auch die Nebentätigkeitsbestimmungen verstoßen hat, dann signalisiert das, daß sich

Mitmachertum im schwarzen Filz als karriereförderlich auswirkt.

Was mich bewegt zum Abschluß dieses Untersuchungsausschusses, ist die Tatsache, daß von der Bayerischen Staatsregierung Beamte gezwungen werden, gegen den Verfassungsgrundsatz „Beamte sind Diener des ganzen Volkes, nicht einer Partei“, zu verstoßen. Und daß diesen offenbar nichts anderes übrig bleibt, als sich für Parteizwecke der CSU mißbrauchen zu lassen, wenn ihnen an ihrer Karriere gelegen ist.

- 8.2. Der Versuch, die Kontrollpflicht des gesamten Parlaments, auch durch Untersuchungsausschüsse, zu diskreditieren, war von Anfang an zum Scheitern verurteilt. Die BürgerInnen Bayerns lassen sich nicht von ihren demokratischen Rechten abdrängen. Es ging in diesem Ausschuß nicht um „geringfügige Fehler“, sondern um die Aufklärung schwerwiegender Vorwürfe und Verdachtsmomente. Die rückhaltlose Aufklärung und vor allem die Möglichkeit der Untersuchung von exekutivem Fehlverhalten schadet nicht dem parlamentarischen System, sondern schafft das dringend nötige Vertrauen zu Demokratie, Politik und Staat.
- 8.3. Dieser Minderheitenbericht möchte, durchaus nicht in bescheidenem Umfang, dazu beitragen, die Diskussion über die Rolle der Parteien und über das Funktionieren des parlamentarischen Systems wieder zu versachlichen.

Nürnberg, 11.12.92

H.-G. Schramm

Ergänzung

zum Schlußbericht des Untersuchungsausschusses „Führungshilfen“ (Drs. 12/4327)

Nach Fertigstellung des Schlußberichts mit den Minderheitenberichten der Abgeordneten Max von Heckel, Wahnschaffe SPD und Schramm DIE GRÜNEN hat der Abgeordnete Prof. Dr. Doeblin F.D.P. folgenden Minderheitenbericht nachgereicht:

Minderheitenbericht des Abgeordneten Prof. Dr. Doeblin F.D.P.

In dem mit Beschluß des Landtags vom 12.12.1991 eingesetzten Untersuchungsausschuß „Führungshilfen“ sollten die Zuarbeit von Ministerien für die CSU sowie die personelle Vernetzung von Ministerien mit CSU-Mitgliedern beleuchtet werden. Unmittelbarer Anlaß für den Untersuchungsausschuß waren die bekannt gewordenen Umstände der parteipolitischen Zuarbeit eines Mitarbeiters der Abteilung „Führungshilfen“ des Innenministeriums für Dr. Edmund Stoiber.

Die jahrzehntelange Alleinregierung der CSU in Bayern hat zu einer in der Bundesrepublik Deutschland einmaligen Gleichsetzung staatlicher und parteipolitischer Interessen geführt, für die sich in der Öffentlichkeit die Bezeichnung „Schwarzer Filz“ eingebürgert hat. Mit systembedingter Regelmäßigkeit treten als Symptome dieses schwarzen Filzes Affären wie die um Führungshilfen im Innenministerium oder die „Amigo-Beziehungen“ des bayerischen Ministerpräsidenten auf, die die CSU mit langjährig antrainierter Routine auszusitzen pflegt. Zu den bekannten Elementen der Verteidigungsstrategie der CSU gehört in diesen Fällen das Herunterspielen aller Vorwürfe und das im Brustton der Entrüstung geäußerte Dementi substantiellen Fehlverhaltens.

Diesem bekannten Strickmuster folgt auch der von der CSU zu verantwortende Schlußbericht des Untersuchungsausschusses „Führungshilfen“. An die Stelle der gebotenen freimütigen Diskussion der offenbaren Belastung unseres freiheitlichen Staatswesens durch den schwarzen Filz und der daraus zu ziehenden Konsequenzen tritt das übliche „Unter-den-Tisch-kehren“ aller Vorwürfe. Die Stellungnahme der CSU ist als Ergebnisadresse an den Innenminister zu verstehen, nicht aber als ehrlicher Versuch der Aufklärung der Vorwürfe. In geheuchelter Sorge um die zunehmende Abwendung der Bürger von der Politik warnt die CSU nicht etwa vor dem schwarzen Filz, sondern vor seiner Aufdeckung.

Der Versuch des Austausches von Täter und Opfer muß zwar vor dem Hintergrund des aufgedeckten Sachverhaltes scheitern; er ist aber für sich genommen ein warnendes Beispiel für die Unfähigkeit und Unwilligkeit der CSU zur Aufarbeitung ihrer Fehler. Offensichtlich bequemt sich die CSU nur unter stärkstem öffentlichen Druck, wie in der „Amigo-Affäre“, zumindestens zu dem Eingeständnis, vergangenes fehlerhaftes Verhalten werde man für die Zukunft nicht wiederholen.

1. Zuarbeit von Ministerien für die CSU

Der umfassende Einsatz von Ministerialbeamten für die strategische und programmatische Arbeit der CSU wird durch die Ermittlungen des Untersuchungsausschusses „Führungshilfen“ eindeutig belegt. Dabei kommt es hier nicht in erster Linie auf die konkrete arbeitsvertragliche Ausgestaltung dieses Einsatzes an. Auch wenn die laxe Handhabung von Nebentätigkeitsgenehmigungen durch die Zuständigen des Ministeriums bedenklich ist und zu Verfahrensänderungen in der Zukunft führen muß, so steht im Mittelpunkt der Kritik doch der Umstand, daß ein qualifizierter Teil der Ministerialbeamten offenbar regelmäßig mit der strategischen und programmatischen Feinsteuerung der CSU befaßt ist. Das problematische Ineinanderverfließen staatlicher und parteipolitischer Interessen ist damit vorgezeichnet.

Die von Innenminister Stoiber vertretene Theorie der „Aktionseinheit“ von Staatsregierung, CSU und CSU-Landtagsfraktion verhindert den demokratisch notwendigen und gewollten Prozeß der Kontrolle der verschiedenen politischen Ebenen. Beschädigt wird damit auch das Vertrauen des Bürgers in eine unabhängige Staatsverwaltung; eine Ministerialbürokratie, die für einseitige politische Zwecke eingesetzt wird, verliert den für eine Demokratie essentiellen Ruf der Unparteilichkeit.

Das öffentliche Eingeständnis dieser Entwicklung fürchtet offensichtlich auch die CSU, denn anders ist ihre Weigerung, die Staatsregierung zur Herausgabe der Stellungnahme zum 55. Parteitag der CSU zu veranlassen, nicht zu verstehen.

2. Personelle Vernetzung der Ministerien mit CSU-Mitgliedern

Der Untersuchungsausschuß hat bezüglich der Durchsetzung von Staatsministerien mit CSU-Mitgliedern die in der Öffentlichkeit bereits weidlich bekannte Tatsache der CSU-Parteibuchwirtschaft bestätigt. Dabei ist hier nebensächlich, ob ein Beamter bereits bei seiner Einstellung CSU-Mitglied ist oder erst später, möglicherweise im Interesse seiner weiteren Karriere, Mitglied wird.

Bezeichnend ist in diesem Zusammenhang das naiv-freimütige Geständnis des Zeugen Seizinger im Untersuchungsausschuß, bei der Suche nach geeigneten neuen Mitarbeitern (für das Ministerium) wende man sich auch direkt an die CSU-Landtagsfraktion. Man muß Verständnis dafür haben, wenn die erschreckte CSU-Mehrheit des Ausschusses diese Aussage zu relativieren suchte.

Auch in diesem Punkt wird durch die filzhafte Verbindung von Ministerialbürokratie und CSU der öffentliche Eindruck bestätigt, daß die CSU die staatliche Verwaltung als ureigenste Pfründe versteht. Die Sorge der Ausschlußmehrheit sollte sich nicht auf die Frage richten, ob durch eine intensive Diskussion der „Führungshilfen-Affäre“ qualifiziertes Personal von der Bewerbung abgehalten werde, sondern darauf, ob nicht geeignete Bewerber, die das Opfer eines CSU-Beitritts nicht erbringen wollen, dadurch von einer Beschäftigung in bayerischen Ministerien abgehalten werden.

3. Schlußfolgerungen

Die Ergebnisse des Führungshilfen-Untersuchungsausschusses können nicht für sich allein gestellt beurteilt

werden; sie gehören in den Kontext der laufenden Verstöße der CSU und der Staatsregierung gegen die geschriebenen und ungeschriebenen Gesetze der demokratischen Hygiene. Wer sich als Politiker, wie der bayerische Innenminister Stoiber, auch bei unerlaubter Vorteilsannahme für exkulpiert von den für Beamten geltenden Regelungen sieht, tut sich sicher schwer, auf den gebotenen Abstand seiner Spitzenbeamten von der Parteisphäre zu achten.

Der von der F.D.P.-Landtagsfraktion geforderte Ehrenkodex für Politiker muß auch die Grenzen der Vermischung von Staat und Parteien definieren. Die erhöhte öffentliche Sensibilität für politische Sauberkeit wird der CSU keine Möglichkeit geben, die herkömmlichen Rezepte des Herunterspielens und Vertuschens einzusetzen.

München, 17.3.1993

Prof. Dr. Jürgen Doeblin