



Wissenschaftlicher Dienst

Aktenzeichen  
WD 6/52-1507

Datum  
22. März 2004

**Auskunftspflicht der Landesregierung gemäß Artikel 89 a LV zum Inhalt des SPNV-Vertrages zwischen der DB Regio AG, den SPNV-Zweckverbänden Rheinland-Pfalz Nord und Süd und dem Land Rheinland-Pfalz für den Zeitraum 2003 bis 2014**

**A. Auftrag:**

In der 25. Sitzung des Ausschusses für Wirtschaft und Verkehr am 11. März 2004 wurde der Berichts Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen betreffend „SPNV-Verträge mit DB Regio“ – Vorlage 14/3037 – beraten.

Mit diesem Antrag wurde die Landesregierung unter anderem gebeten, über die Inhalte des SPNV-Vertrages und evtl. vorhandener Zusatzverträge mit DB Regio AG Auskunft zu geben. Die antragstellende Fraktion bezog sich insoweit auf eine Zusage des Staatssekretärs Glahn in der 16. Sitzung des AWiV am 6. Februar 2003, dem Ausschuss den SPNV-Vertrag vorzulegen, sobald dieser abgeschlossen ist. Gleichzeitig wurde in dem Berichts Antrag gebeten, den Mitgliedern des Ausschusses den mit der DB Regio AG im Dezember 2003 geschlossenen SPNV-Vertrag vorab zu übersenden.

Das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau legte dem Ausschuss daraufhin mit Schreiben vom 9. März 2003 ein Eckpunktepapier über die wesentlichen Regelungspunkte des Vertrages vor und wies zugleich darauf hin, dass eine Vorlage des Vertrages an den Ausschuss nicht möglich sei, da die DB Regio AG im Rahmen der Vertragsverhandlungen einer Offenlegung der Vertragsinhalte und insbesondere der in dem Vertrag im einzelnen festgelegten Finanzierungsregelungen widersprochen habe.

Der Ausschuss für Wirtschaft und Verkehr hat den Wissenschaftlichen Dienst um Prüfung gebeten, inwieweit die Landesregierung gemäß Art. 89 a LV zur Auskunft über den Inhalt des SPNV-Vertrages zwischen der DB Regio AG, den SPNV-Zweckverbänden Rheinland-Pfalz Nord und Süd und dem Land Rheinland-Pfalz für den Zeitraum 2003 bis 2014 verpflichtet ist. In diesem Zusammenhang soll auch geprüft werden, inwieweit konkrete Fragen hinsichtlich des Vertragsinhalts, die von Seiten der antragstellenden Fraktion formuliert worden sind, jeweils in öffentlicher Sitzung behandelt werden können oder die Landesregierung eine Beantwortung in nicht-öffentlicher bzw. vertraulicher Sitzung verlangen kann.

**Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes sind parlamentsinterne Stellungnahmen, die nicht für die öffentliche Diskussion außerhalb des Landtags bestimmt sind. Eine - auch nur auszugsweise - Veröffentlichung oder Verbreitung bedarf der Zustimmung des Direktors beim Landtag.**

Folgende Fragen wurden von Seiten der antragstellenden Fraktion Bündnis 90/Die Grünen formuliert:

### **A Vertragsgrundlagen**

1. Welche Bestandteile hat der Vertrag und welche Nebenabreden sowie Anlagen gibt es?  
Wem wurden zu welchen Konditionen Kündigungsrechte eingeräumt?  
Welche Wirksamkeitsvorbehalte wurden vereinbart, insbesondere jene die Rechte des Landtags von Rheinland-Pfalz betreffend?
2. Gibt es weitere Verträge mit DB Regio zur Durchführung von SPNV-Leistungen für den Zeitraum des „großen Verkehrsvertrags“ (außer den schon jetzt im Wettbewerb an DB Regio vergebenen Strecken)?
3. Welche Rechtsfolgen ergeben sich, wenn der Landtag von den vorstehend beschriebenen Rechten Gebrauch machen sollte?

### **B Welche Festlegungen trifft der Vertrag zu**

#### **I Leistungsumfang**

1. Gesamtleistungsumfang in den einzelnen Fahrplanperioden der Laufzeit des Vertrages (nach Jahren aufgeschlüsselt)?
2. Leistungsumfang in den einzelnen Fahrplanperioden der Laufzeit des Vertrages, bezogen auf die einzelnen im SPNV bedienten Strecken (und –Abschnitte) in RLP?
3. Summe der Zahlungen an die DB Regio in den einzelnen Fahrplanjahren der Vertragslaufzeit (nach Jahren aufgeschlüsselt)?
4. Den jeweils durchschnittlichen Kilometerpreisen pro Fahrplanperiode (Grundpreis)?
5. Veränderungen im durchschnittlichen Kilometerpreis in Folge der vereinbarten Herausnahme von Streckenpaketen (Ausschreibungspakete)?
6. Die Bandbreite des Bestellvolumens, bei dem der durchschnittliche Kilometerpreis gilt (Angabe pro Fahrplanperiode)?
7. Dem Bestellpreis für Zusatzleistungen, sofern die Obergrenze des Bestellvolumens erreicht ist, das für die Festlegung des durchschnittlichen Grundpreises maßgebend ist?
8. Abbestellquoten außerhalb der festgelegten Ausschreibungspakete (Angabe pro Fahrplanperiode) ohne Auswirkungen auf den durchschnittlichen Grundpreis?
9. Änderungen, die infolge ggf. verminderter Mittelzuweisungen durch den Bund notwendig würden (darunter: Ergebnisse der Revision der Regionalisierungsmittel)?
10. sonstigen Preisanpassungen?
11. Zahlungsweisen
12. Definition von Schlechtleistungen wie Verspätungen und Zugausfall, Bonus-Malus-Regelungen
13. Fahrgastrechte bei Schlechtleistungen

## **II. Externe Einflüsse (Infrastruktur)**

1. Veränderungen bei den Trassenpreisen (Grenzwert, bei dessen Übersteigung die Besteller kostenpflichtig werden)
2. Veränderungen bei den Stationskosten (Grenzwert, bei dessen Übersteigung die Besteller kostenpflichtig werden)
3. Veränderungen bei den Energiepreisen (differenziert nach elektrischer Energie und Mineralölprodukten, Nennung des jahresbezogenen Indexes)

## **III. Marketing, Service**

1. Art und Umfang der Beteiligung der Vertragspartner an den Marketingaktivitäten
2. Der Finanzierung der Marketingaktivitäten
3. tariflichen Sonderangeboten im SPNV
4. Erstellung und Verbreitung von Fahrplanmedien
5. Umfang und Art der Vertriebsstellen (Fahrkartenausgaben)
6. Definition einer Grundversorgung des Landes mit Vertriebsstellen
7. Umfang der Reisendenbetreuung, sowohl insgesamt wie streckenbezogen (KIN-Quote)
8. Vorbeugen und Beseitigen von Vandalismusschäden

## **B. Gutachterliche Stellungnahme**

### **I. Vorbemerkung**

Aufgrund der Kürze der zur Verfügung stehenden Zeit und des zur Prüfung gestellten Gegenstandes kann vorliegend lediglich eine kursorische Prüfung erfolgen.

Auch ist es letztlich nicht möglich, abschließend zu der Frage Stellung zu nehmen, ob die Beantwortung der im Einzelnen gestellten Fragen der Geheimhaltung durch Herstellen der Nichtöffentlichkeit bzw. der Vertraulichkeit der Ausschusssitzung bedarf. Denn das Erfordernis der Geheimhaltung bestimmt sich aus dem jeweiligen Inhalt der Antwort der Landesregierung, so dass es letztlich auch dieser obliegt, in eigener Verantwortung die ihr vorliegenden Informationen jeweils nach dem Grad der Geheimhaltung einzuordnen.

Daher beschränkt sich die folgende Darstellung im Wesentlichen darauf, die sich aus der Landesverfassung und der Geschäftsordnung des Landtages ergebenden Maßstäbe betreffend den Umfang und die Grenzen der Auskunftspflicht der Landesregierung darzustellen.

## II. Inhalt und Umfang der Auskunftspflicht der Landesregierung in Ausschüssen (Artikel 89a Abs. 2 LV)

Gemäß Artikel 89a Abs. 2 der Verfassung für Rheinland-Pfalz (LV)<sup>1</sup> kann jedes Mitglied eines Landtagsausschusses verlangen, dass die Landesregierung dem Ausschuss zu Gegenständen seiner Beratung Auskünfte erteilt.

### 1. Anspruch auf Vorlage des SPNV-Vertrages

Artikel 89a LV begründet - bereits seinem Wortlaut nach - nur einen Anspruch auf Information durch die Landesregierung (sog. Fremdinformation), nicht jedoch ein sogenanntes Selbstinformationsrecht der Ausschüsse etwa in Form eines Anspruchs auf Aktenvorlage<sup>2</sup>. Letzteres war zwar von der Enquete-Kommission "Verfassungsreform" vorgeschlagen<sup>3</sup>, von der Enquete-Kommission "Parlamentsreform" hingegen abgelehnt<sup>4</sup> worden. Ein ausdrückliches Recht auf Aktenvorlage begründet die Landesverfassung lediglich für Untersuchungsausschüsse (Artikel 91 Abs. 3 Satz 3 LV) und den Petitionsausschuss (Art. 90a Abs. 2). Hätte auch den sonstigen Landtagsausschüssen ein solches Recht eingeräumt werden sollen, wäre hierzu nach einhelliger Auffassung im Schrifttum ebenfalls eine ausdrückliche Regelung in der Landesverfassung erforderlich gewesen<sup>5</sup>. Denn weder aus Artikel 89a Abs. 2 LV, noch aus dem in Artikel 89 Abs. 1 LV verankerten Zitierrecht oder aus anderen parlamentspezifischen Strukturprinzipien der Verfassung lässt sich ein Anspruch auf Akteneinsicht herleiten<sup>6</sup>.

Da die Fachausschüsse des Landtags somit kein Recht auf Aktenvorlage haben, ist die Landesregierung nicht zur Vorlage des hier in Rede stehenden SPNV-Vertrages verpflichtet.

Etwas anderes ergibt sich auch nicht aus dem Umstand, dass Staatssekretär Glahn ursprünglich die Vorlage des Vertrages in Erwartung des Einverständnisses der DB Regio zugesagt hat. Denn eine derartige Zusage begründet keine rechtliche Verbindlichkeit, sondern stellt lediglich eine politische Absichtserklärung dar, aus der ein Anspruch auf Aktenvorlage nicht hergeleitet kann.

### 2. Auskunftsanspruch

Anders beurteilt sich jedoch die Frage, ob die Landesregierung gegenüber dem jeweiligen Fachausschuss zur Auskunft - etwa über den Inhalt eines Vertrages, bei dem das Land Vertragspartner ist, - verpflichtet ist.

<sup>1</sup> Diese Bestimmung wurde im Rahmen der Verfassungsreform durch Gesetz vom 8. März 2000 (GVBl. S. 65) in die Verfassung eingefügt.

<sup>2</sup> Edinger in: Grimm/Caesar, Verfassung für Rheinland-Pfalz, Kommentar, 2001, Artikel 89 a, Rn. 1 ; Linck in: Linck/Jutzi/Hopfe, Die Verfassung des Freistaates Thüringen, Kommentar, 1994, Art. 67, Rn. 14 ; Hübner in: von Mutius/Wuttke/Hübner, Kommentar zur Landesverfassung Schleswig-Holstein, 1995, Artikel 23, Rn. 1

<sup>3</sup> Bericht der Enquete-Kommission 12/1 „Verfassungsreform“ Drs. 12/5555, S. 75 ff.

<sup>4</sup> Bericht der Enquete-Kommission 13/1 „Parlamentsreform“ Drs. 13/3500, S. 42 ff.

<sup>5</sup> So bereits ausführlich dargelegt in der Stellungnahme des Wissenschaftlichen Dienstes vom 18. März 1998, Az.: II/ 52-1302, S. 3 m.w.N. ; des Weiteren Magiera in : Schneider/Zeh (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland, 1989, § 52, Rn. 58 ; Linck, a.a.O. (Fn. 3), Rn. 5

<sup>6</sup> Vgl. Stellungnahme des Wissenschaftlichen Dienstes vom 18. März 1998, Az.: II/ 52-1302, S. 3

Das in Artikel 89a Abs. 2 LV verankerte Informationsrecht der Ausschussmitglieder ist Ausfluss der aus dem Gewaltenteilungsgrundsatz folgenden Kontrollfunktion des Parlaments, die das parlamentarische Regierungssystem prägt<sup>7</sup>. Der Grundsatz der Gewaltenteilung gehört zu den tragenden Organisationsprinzipien des Grundgesetzes<sup>8</sup> und der rheinland-pfälzischen Verfassung; seine Bedeutung liegt in der politischen Machtverteilung, dem Ineinandergreifen der drei Gewalten und der daraus resultierenden Mäßigung der Staatsgewalt<sup>9</sup>. Die starke Stellung der Regierung, die unter anderem durch die mangelnde Eingriffsmöglichkeit des Parlaments in den der Exekutive zukommenden Bereich unmittelbarer Handlungsinitiative und Gesetzesanwendung gekennzeichnet wird, gebietet eine Auslegung der Verfassung dahin gehend, „dass parlamentarische Kontrolle wirksam sein kann“<sup>10</sup>. Dies setzt jedoch notwendig voraus, dass das Parlament bzw. der einzelne Abgeordnete die Möglichkeit hat, von der Regierung die relevanten Informationen zu erlangen<sup>11</sup>. Denn eine wirksame Kontrolle erfordert zwingend, dass dem Kontrollorgan das für eine sachgerechte Bewertung des zu kontrollierenden Verhaltens erforderliche Wissen vermittelt wird. Steht die Kontrolle von Regierungshandeln in Rede, versteht es sich von selbst, dass häufig das für eine sachgerechte Beurteilung erforderliche Wissen nur durch die Regierung vermittelt werden kann.

Das Auskunftsrecht umfasst – wie sich aus seinem Kontrollzweck ergibt – nur die dem Verantwortungsbereich der Landesregierung unterfallenden Gegenstände<sup>12</sup>. Es erstreckt sich demnach auf die Zuständigkeit der Landesregierung und auf jeden politischen Bereich, in dem die Landesregierung tätig geworden ist, sich geäußert hat oder in dem sie tätig werden kann<sup>13</sup>. Private können hingegen grundsätzlich nicht Objekt parlamentarische Kontrolle sein. Das Parlament kann daher keine Informationen von der Landesregierung verlangen, die allein auf das Verhalten Privater gerichtet sind, es sei denn es besteht ein Bezug zur Verantwortlichkeit der Landesregierung<sup>14</sup>. Hat die Landesregierung beispielsweise für das Land einen Vertrag mit einem Dritten abgeschlossen, kann dieser, soweit es die vertragliche Beziehung angeht, mittelbar Gegenstand des Auskunftsrechts sein.

Ausgehend hiervon handelt es sich bei dem Inhalt des in Rede stehenden SPNV-Vertrages, bei dem das Land Vertragspartner ist und der unter Beteiligung der Landesregierung ausgehandelt wurde, offenkundig um einen grundsätzlich von der Auskunftspflicht umfassten Gegenstand. Dies gilt auch im Hinblick auf die im Einzelnen von der Abgeordneten Frau Kiltz formulierten Fragen an die Landesregierung, die sich allesamt auf die konkreten Vertragsmodalitäten beziehen.

<sup>7</sup> Statt vieler: BVerfGE 67, 100 (130)

<sup>8</sup> BVerfGE 67, 100 (130)

<sup>9</sup> BVerfGE 34, 52 (59) ; 3, 225 (247) ; vgl. auch Meyer-Bohl, Die Grenzen der Pflicht zur Aktenvorlage und Aussage vor parlamentarischen Untersuchungsausschüssen, 1992, S. 97

<sup>10</sup> BVerfGE 67, 100 (130) – Hervorhebung im Original

<sup>11</sup> BVerfGE 67, 100 (129) m.w.N. ; Magiera in : Schneider/Zeh (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland, 1989, § 52, Rn. 56 ; Glauben/Edinger, Parlamentarisches Fragerecht in den Landesparlamenten, DÖV 1995, 941 (943) ; Schwarz, Die Beantwortung parlamentarischer Anfragen nach dem Grundgesetz und neueren Landesverfassungen, LKV 1998, 262 (263)

<sup>12</sup> Edinger, a. a. O. (Fn. 2), Artikel 89 a, Rn. 3

<sup>13</sup> Edinger, a. a. O. (Fn. 2), Artikel 89 a, Rn. 3

<sup>14</sup> Glauben/Edinger, a. a. O. (Fn. 11), 941 (944)

### III. Auskunftsverweigerungsrecht der Landesregierung (Artikel 89a Abs. 3 LV)

Fraglich ist jedoch, ob die Landesregierung vorliegend berechtigt ist, die erbetene Auskunft zu verweigern.

Der aus Artikel 89a Abs. 2 LV folgende Anspruch der Ausschussmitglieder auf Information gegenüber der Landesregierung hat Verfassungsrang, so dass er lediglich durch die sich aus der Verfassung ergebenden Gründe<sup>15</sup> - namentlich ausdrücklich normierte Auskunftsverweigerungsrechte - beschränkt werden kann.

Gemäß Artikel 89a Abs. 3 LV kann die Landesregierung die Erteilung von Auskünften ablehnen, wenn dem Bekanntwerden des Inhalts Staatsgeheimnisse oder schutzwürdige Interessen Einzelner entgegenstehen (Satz 1 Nr. 1) oder die Funktionsfähigkeit oder Eigenverantwortung der Landesregierung beeinträchtigt werden (Satz 1 Nr. 2). Dabei ist jedoch die Berufung auf Gründe des Satzes 1 Nr. 1 ausgeschlossen, wenn Vorkehrungen gegen das Bekanntwerden geheimhaltungsbedürftiger Tatsachen in der Öffentlichkeit getroffen sind und der unantastbare Bereich privater Lebensgestaltung nicht betroffen ist (Artikel 89a Abs. 3 Satz 2 LV). Die Ablehnung ist von der Landesregierung zu begründen (Artikel 89a Abs. 3 Satz 2 LV).

#### 1. Staatsgeheimnisse und Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit oder Eigenverantwortung der Landesregierung

Ausgehend von den Seitens der Landesregierung dem Ausschuss für Wirtschaft und Verkehr zugeleiteten „Eckpunkten des Vertrages zwischen der DB Regio AG, den SPNV-Zweckverbänden Rheinland-Pfalz Nord und Süd und dem Land Rheinland-Pfalz für den Zeitraum 2003-2014“ ist nicht ersichtlich, dass der Information des Ausschusses Staatsgeheimnisse entgegen stünden, die gegebenenfalls eine vertrauliche Beantwortung erfordern könnten. Auch ergeben sich keine Anhaltspunkte, dass durch Auskünfte über den Inhalt des SPNV-Vertrages die Funktionsfähigkeit oder Eigenverantwortung der Landesregierung beeinträchtigt werden könnte und die Landesregierung aus diesem Grund die Erteilung bestimmter Auskünfte ganz verweigern dürfte. Entsprechende Einwendungen wurden auch von der Landesregierung bislang nicht erhoben.

#### 2. Entgegenstehende Interessen Dritter

Staatssekretär Eymael hat sich vielmehr in der Sitzung des Ausschusses für Wirtschaft und Verkehr am 11. März 2004 ausdrücklich darauf berufen, die DB Regio AG habe der Bekanntgabe bestimmter Daten widersprochen.

##### a) Absolutes Auskunftsverweigerungsrecht

Die auf entgegenstehende Interessen Einzelner gestützte generelle Verweigerung einer Auskunft - insgesamt oder zu bestimmten Fragen - kommt nach

<sup>15</sup> Vgl. VerfGH NW, Urteil vom 4.10.1993, Az.: VerfGH 15/92, DVBl. 1994, 48 (50) ; Hölscheidt, Frage und Antwort im Parlament, 1992, S. 31 ; Glauben/Edinger, a. a. O. (Fn. 11), 941 (943) ; Weis, Parlamentarisches Fragerecht und Antwortpflicht der Regierung, DVBl. 1988, 268 (271) ; Schwarz, a. a. O. (Fn. 11), 262 (263)

Artikel 89a Abs. 3 Satz 2 LV nur dann in Betracht, wenn der unantastbare Bereich privater Lebensgestaltung betroffen ist.

Dieses absolute Auskunftsverweigerungsrecht dient dem Schutz der Intimsphäre natürlicher Personen<sup>16</sup>. Schon rein begrifflich dürften juristischen Personen - wie die DB Regio AG - von dieser Ausnahmeregelung nicht betroffen sein<sup>17</sup>. Ein absolutes Auskunftsverweigerungsrecht der Landesregierung könnte allenfalls dann in Betracht kommen, wenn die Intimsphäre betreffende Informationen natürlicher Personen, die im Zusammenhang mit der DB Regio AG stehen, erfragt würden. Dies dürfte vorliegend im Hinblick auf den Gegenstand des Auskunftsbegehrens und die von der Abgeordneten Frau Kiltz konkret gestellten Fragen auszuschließen sein.

Die Landesregierung kann daher die Erteilung der erbetenen Auskünfte oder die Beantwortung einzelner Fragen nicht generell unter Bezugnahme auf das fehlende Einverständnis der DB Regio AG verweigern.

## **b) Vorkehrungen gegen das Bekanntwerden**

Fraglich ist jedoch, ob die Landesregierung unter Hinweis auf entgegen stehende schutzwürdige Interessen Einzelner – hier der DB Regio AG – die Erteilung der gewünschten Auskunft davon abhängig machen kann, dass von Seiten des Ausschusses Vorkehrungen gegen ein Bekanntwerden in der Öffentlichkeit durch Ausschluss der Öffentlichkeit oder Herstellen der Vertraulichkeit der Ausschusssitzung getroffen werden.

Unter schutzwürdigen Interessen sind rechtlich geschützte Interessen, beispielsweise das Recht auf Datenschutz<sup>18</sup> (Artikel 4a LV), das allgemeine Persönlichkeitsrecht (Artikel 1 Abs. 1 Satz 2 LV) oder die allgemeine Wirtschaftsfreiheit (Artikel 52 LV) zu verstehen.

Insbesondere verfassungsrechtlich geschützte Rechtsgüter Dritter, die dem Auskunftsrecht des Artikels 89a Abs. 2 LV auf der Ebene des Verfassungsrechts gegenüberstehen, müssen mit diesem nach dem Prinzip praktischer Konkordanz zu einem schonenden Ausgleich gebracht werden, so dass beide Rechte so weit wie möglich ihre Wirkung entfalten können<sup>19</sup> und der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gewahrt bleibt<sup>20</sup>.

## **(1) Vertraulichkeit**

Entsprechend sieht die Geschäftsordnung des Landtags (GOLT) in § 80 Abs. 8 Satz 1 vor, dass Ausschüsse die Vertraulichkeit ihrer Beratung beschließen, so weit dies zum Schutz der Grundrechte oder wegen sonstiger Geheimhaltungsbestimmungen geboten ist.

Die Vertraulichkeit der Sitzung hat zur Folge, dass außer den Ausschussmitgliedern nur Abgeordnete an der Sitzung teilnehmen dürfen, die ein Ausschussmitglied vertreten (§ 80 Abs. 8 Satz 2 GOLT). Darüber hinaus haben alle, die an einer vertraulichen Sitzung teilgenommen haben, nach § 80 Abs. 9 GOLT Verschwiegenheit über diese zu bewahren. Mitteilungen an die Presse und anderer Außenstehende dürfen nur auf Beschluss des

<sup>16</sup> Vgl. BVerfGE 67, 100 (144)

<sup>17</sup> So bereits das Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes vom 19. September 2000, Az.:II/52-1414, S. 9

<sup>18</sup> Edinger, a. a. O. (Fn. 2), Artikel 89a, Rn. 12

<sup>19</sup> Vgl. BVerfGE 67, 100 (144)

<sup>20</sup> BVerfGE 67, 100 (144); Weis, a. a. O. (Fußn. 15), 268 (272)

Ausschusses gemacht werden, wobei der Wortlaut der Mitteilung vom Ausschuss festgelegt wird. Lediglich die Vorsitzenden der Fraktionen und unter bestimmten Voraussetzungen auch eine Person aus dem Kreis der Fraktionsmitarbeiter dürfen über die vertraulichen Sitzung unterrichtet werden. Bereits hieraus wird ersichtlich, dass durch das Herstellen der Vertraulichkeit der Sitzung das parlamentarische Kontrollrecht insbesondere der Opposition spürbar eingeschränkt wird, was bei der Abwägung der widerstreitenden Interessen zu berücksichtigen ist.

### **- Vertraulichkeit aufgrund grundrechtlich geschützter Interessen**

Zunächst ist zu prüfen, ob durch das Auskunftsbegehren insgesamt bzw. durch einzelne Fragen verfassungsrechtlich geschützte Rechtsgüter der DB Regio AG betroffen sein können, die das Herstellen der Vertraulichkeit der Sitzung geboten erscheinen lassen können.

Dies setzt voraus, dass die DB Regio AG, eine hundertprozentige Tochtergesellschaft der Deutschen Bahn AG (DB AG), deren Alleinaktionär – soweit ersichtlich – weiterhin der Bund ist<sup>21</sup>, überhaupt Träger von Grundrechten sein kann. Zwar können juristische Personen des Privatrechts grundsätzlich Träger bestimmter Grundrechte sein (vgl. Artikel 19 Abs. 3 GG), nach herrschender Meinung gilt dies jedoch nicht für solche juristischen Personen des Privatrechts, deren Anteile vollständig von juristischen Personen des öffentlichen Rechts gehalten werden<sup>22</sup>. Eine Aktiengesellschaft, deren Aktionär die öffentliche Hand ist, kann sich ebenso wenig auf Individualgrundrechte berufen, wie eine juristische Person des öffentlichen Rechts, die ein wirtschaftliches Unternehmen als bloßen Eigenbetrieb führt. Hier verblasst der Unterschied der Rechtsform neben dem Umstand, dass in beiden Fällen der Staat als Grundrechtsadressat tätig wird<sup>23</sup>.

Soweit zum Teil<sup>24</sup> vertreten wird, dass im Fall der Eisenbahnen des Bundes aufgrund der von Verfassungs wegen (Artikel 87e Abs. 3 GG) vorgesehenen Führung als

<sup>21</sup> Vgl. Deutscher Bundestag, Drs. 14/6483, S. 6; Drs. 15/1624; Drs. 15/1954

<sup>22</sup> Vgl. BVerfG, NJW 1990, 1783; Dürig in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Kommentar, Stand: Februar 2003, Artikel 19 Abs. 3, Rn. 45; Papier in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Kommentar, Stand: Februar 2003, Artikel 14, Rn. 213; Jarass/Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Kommentar, 6. Auflage, Art. 19, Rn. 15 m.w.N.; Storr, Der Staat als Unternehmer, 2001, 237; Gersdorf, Öffentliche Unternehmen im Spannungsfeld zwischen Demokratie- und Wirtschaftlichkeitsprinzip, 2000, 135.

Lediglich auf die justiziellen Grundrechte des Artikels 101 Abs. 1 GG und des Artikels 103 Abs. 1 GG können sich auch vom Staat geschaffene juristische Personen des Privatrechts, ebenso wie solche des öffentlichen Rechts berufen.

<sup>23</sup> Dürig, a. a. O. (Fn. 21), Rn. 45

<sup>24</sup> Uerpmann in: von Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, Band 3, 5. Auflage 2003, Artikel 87e Rn. 10; Windthorst in: Sachs, Grundgesetz, Kommentar, 3. Auflage 2003, Art. 87e, Rn. 52a, der zwischen Eisenbahnverkehrsunternehmen und Eisenbahninfrastrukturunternehmen unterscheidet. Mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts wird die Grundrechtsfähigkeit abgelehnt von: Gersdorf in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Bonner Grundgesetz, Kommentar Band 3, 4. Auflage 2001 Art. 87e, Rn. 52 f.; Grupp, DVBl. 1996, 591 (594); zu den privatisierten Nachfolgeunternehmen der Deutschen Bundespost: Badura in: Bonner Kommentar, Grundgesetz Band 7, Stand: Dezember 2003, Art. 87f, Rn. 25



Wirtschaftsunternehmen in privatrechtlicher Form, zumindest<sup>25</sup> die Eisenbahnverkehrsbetriebe (wie die DB Regio AG) Grundrechtsschutz genießen, vermag dies nicht zu überzeugen. Allein die unternehmerische Tätigkeit in privatrechtlicher Rechtsform - mag sie auch von der Verfassung vorgesehen sein - führt aufgrund der nach wie vor allein beherrschenden Stellung des Staates nicht zu einer grundrechtstypischen Gefährdungslage. Bereits das Bundesverfassungsgericht<sup>26</sup> hat zu der Frage der Grundrechtsfähigkeit aufgrund unternehmerischer Tätigkeit ausgeführt: „Selbst wenn wegen der weitgehenden Angleichung an das private Bankgewerbe für die Beurteilung der Funktion der öffentlich-rechtlichen Sparkassen nicht mehr deren öffentliche Aufgabe, sondern die privatwirtschaftliche Unternehmenstätigkeit bestimmend wäre, könnte dies nicht zu einem Grundrechtsschutz führen. Es würde auch dann der hierfür erforderliche Bezug zum Freiheitsraum natürlicher Personen fehlen, denn als Träger des Unternehmens käme nur die hinter der Sparkasse stehende Gebietskörperschaft in Betracht.“

Entscheidend für die Frage der Grundrechtsfähigkeit sind daher nicht die unternehmerische Tätigkeit und die privatrechtliche Organisationsform, sondern der Umstand, dass hinter der DB Regio AG weiterhin ausschließlich der Bund steht.

Eine andere Sicht der Dinge ist auch mit Blick auf eine Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 25. April 2001<sup>27</sup> nicht geboten, in der ohne weitere Begründung von der Grundrechtsfähigkeit der Telekom AG aufgrund deren ausschließlich privatwirtschaftlicher Tätigkeit und Aufgabenstellung ausgegangen wird. Diese Entscheidung ist schon deshalb nicht auf den vorliegenden Fall übertragbar, weil die Aktien der Deutschen Telekom AG nicht allein vom Bund, sondern auch von Privaten gehalten werden, ein Bezug zum Freiheitsraum natürlicher Personen daher jedenfalls bezüglich der privat gehaltenen Aktien besteht. Wie dargestellt geht das Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung<sup>28</sup> davon aus, dass Unternehmen, hinter denen ausschließlich die öffentliche Hand steht, nicht Träger von Grundrechten sein können<sup>29</sup>.

Ausgehend hiervon dürfte die DB-Regio AG, die allein vom Bund gehalten wird, nicht Träger von Grundrechten sein. Mithin kann die Landesregierung nicht unter Bezugnahme auf verfassungsrechtlich geschützte Rechtsgüter der DB Regio AG das Herstellen der Vertraulichkeit der Ausschusssitzung fordern.

### **- Vertraulichkeit aufgrund von Geheimhaltungsvorschriften**

Vertraulichkeit ist nach § 80 Abs. 8 Satz 1 GOLT darüber hinaus zu beschließen, wenn diese wegen sonstiger Geheimhaltungsbestimmungen geboten ist. Hierunter dürften Regelungen zu verstehen sein, deren Rechtsfolge das Erfordernis der Vertraulichkeit

<sup>25</sup> Windthorst, a. a. O. (Fn. 24), der bei den Eisenbahnverkehrsunternehmen wegen des privatwirtschaftlichen Charakters ihrer Tätigkeit ihre Grundrechtsfähigkeit anerkennt, hingegen bei den Eisenbahninfrastrukturunternehmen eine Grundrechtsfähigkeit unter Hinweis auf das durch die Verfassung abgesicherte Mehrheitseigentum des Bundes und die dadurch beherrschende Stellung des Staates ablehnt. Diese Differenzierung vermag insoweit nicht zu überzeugen, als derzeit der Bund auf Grund der Stellung als alleiniger Aktionär auch bei den Eisenbahnverkehrsunternehmen eine beherrschende Stellung innehat.

<sup>26</sup> BVerfGE 75, 192 (200)

<sup>27</sup> BVerwG, MMR 2001, 681 (689)

<sup>28</sup> BVerfGE 75, 192 (195 ff.); 68, 193 (205 ff./212 f.); 61, 82 (100 ff.); 45, 63 (78 ff.); 39, 302 (312 ff.); 21, 362 (368 ff.)

<sup>29</sup> In der Kammerentscheidung des Bundesverfassungsgerichts (NZA 1999, 815), die von Uerpmann a. a. O. (Fn. 24), Art. 87 f Rn 11a, zitiert wurde, wurde zu der Frage der von der Deutschen Post AG behaupteten Grundrechte nur deshalb nicht Stellung genommen, weil die Frage der Grundrechtsfähigkeit der Deutschen Post AG für die Entscheidung unerheblich war.

ausdrücklich normiert. Möglicherweise existieren auf Bundesebene entsprechende Geheimhaltungsbestimmungen; solche Vorschriften sind auf den ersten Blick jedoch nicht ersichtlich und müssten ggf. von der Landesregierung im Einzelnen vorgetragen werden. Ob derartige Bestimmungen existieren, mag vor dem Hintergrund, dass im Landtag von Baden-Württemberg diverse Anfragen bzw. Anträge zum Inhalt des Verkehrsvertrages des Landes Baden-Württemberg mit der Deutschen Bahn AG öffentlich beantwortet wurden<sup>30</sup>, fraglich erscheinen.

### **- Vertraulichkeit aufgrund von Wertentscheidungen des Gesetzgebers**

Es spricht Einiges dafür, dass über den Wortlaut des § 80 Abs. 8 GOLT hinaus Vertraulichkeit auch dann herzustellen ist, wenn sich das Bedürfnis aus sonstigen Wertentscheidungen des Gesetzgebers ergibt. Dies dürfte namentlich in Fällen gelten, in denen das Erreichen eines Gesetzeszwecks auch durch die Erörterung in nicht-öffentlicher Sitzung konkret gefährdet wäre. Für den hier in Rede stehenden Beratungsgegenstand käme Vertraulichkeit u. U. dann in Betracht, wenn auch durch die Erörterung in nicht-öffentlicher Sitzung die DB Regio AG etwa in ihrem Bestand gefährdet würde, weil dann die Entscheidung des Bundesgesetzgebers für ihre Einrichtung<sup>31</sup> in ihrer Umsetzung konkret gefährdet wäre.

Dass sonstige rechtlich geschützte Interessen der DB Regio AG im Sinne des Artikels 89 a Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 LV von solchem Gewicht vorliegen, die – auch unter Berücksichtigung des Interesses des Parlaments an einer möglichst öffentlichen Beantwortung – eine vertrauliche Beantwortung erfordern, ist bislang nicht vorgetragen und von hier aus auch nicht ersichtlich.

## **(2) Ausschluss der Öffentlichkeit**

Fraglich ist weiter, ob und gegebenenfalls für welche Fragen die Öffentlichkeit auszuschließen ist.

Nach § 80 Abs. 1 Satz 1 GOLT tagen die Ausschüsse grundsätzlich öffentlich. Über die hier nicht einschlägigen Fallgestaltungen des § 80 Abs. 1 Satz 2 GOLT hinaus bestimmt § 80 Abs. 2 GOLT, dass die Öffentlichkeit auszuschließen ist, wenn überwiegende Belange des öffentlichen Wohls, Vorschriften über die Geheimhaltung oder schutzwürdige Interessen Einzelner dies erfordern. Damit kann auch für den Fall, dass nicht grundrechtlich geschützte Belange in Rede stehen, die Auskunftserteilung unter Ausschluss der Öffentlichkeit geboten sein, beispielsweise wenn die Offenbarung interner Stellungnahmen, Berichte oder Verlautbarungen öffentlich-rechtlicher Dritter, die sich nicht auf das Grundrecht auf Datenschutz berufen können, deren rechtlich geschützte Interessen verletzt<sup>32</sup> oder wenn Gemeinwohlerwägungen der öffentlichen Beantwortung entgegenstehen. Darüber hinaus kann auch in sonstigen Fällen die Öffentlichkeit auf Antrag eines Ausschussmitgliedes oder der Landesregierung ausgeschlossen werden (§ 80 Abs. 3 GOLT).

Der Ausschluss der Öffentlichkeit hat zur Folge, dass die Presse und sonstige Zuhörende nicht zu der Sitzung zugelassen sind (vgl. § 80 Abs. 6 Satz 1 GOLT). Allerdings dürfen

<sup>30</sup> Vgl. Landtag von Baden-Württemberg, Drs. 13/2303, Drs. 13/ 2644, PIPr 13/49, S. 3398/3399

<sup>31</sup> Vgl. § 25 Satz 1 i.V.m. § 2 Abs. 1 des Gesetzes über die Gründung einer Deutschen Bahn Aktiengesellschaft vom 27. Dezember 1993, BGBl. I, 2378, zuletzt geändert durch Art. 264 V v. 29. Oktober 2001

<sup>32</sup> Edinger a. a. O. (Fn. 2), Artikel 89a, Rn. 13

Beratungsgegenstand und -ergebnis nicht-öffentlicher Sitzungen der Presse und anderen Außenstehenden mitgeteilt werden, nicht jedoch die Äußerungen von Personen, die an der Ausschusssitzung teilgenommen haben, und das Abstimmungsverhalten einzelner Abgeordneter (§ 80 Abs. 7 Satz 1 GOLT). Die Berichtsöffentlichkeit der Sitzung bleibt mithin gewahrt.

Auch bei der Frage, ob der Ausschluss der Öffentlichkeit zu erfolgen hat, ist unter Berücksichtigung aller Umstände des Einzelfalls eine abwägende Entscheidung geboten, mit dem Ziel einer praktischen Konkordanz zwischen den widerstreitenden Belangen.

Zu berücksichtigen ist hierbei einerseits, dass sich die DB Regio AG durch den Abschluss des Vertrages und die Bestimmung des Vertragsinhalts bewusst in den Bereich der parlamentarischen Kontrolle begeben hat und mit ihr rechnen musste. Von daher dürften ihre Interessen in geringerem Umfang schutzwürdig sein, als diejenigen von Rechtsträgern, deren Belange ohne eigenes Zutun Gegenstand der parlamentarischen Auseinandersetzung werden<sup>33</sup>.

Andererseits ist zu berücksichtigen, dass die DB Regio AG als Wirtschaftsunternehmen in Konkurrenz zu anderen am Markt agierenden Unternehmen tritt und insofern ein durchaus berechtigtes Interesse daran hat, dass Einzelheiten der vertraglichen Gestaltung nicht in öffentlicher Sitzung diskutiert werden.

### **(3) Schlussfolgerung**

Inwieweit bei der Beantwortung der einzelnen Fragen der Abgeordneten Frau Kiltz eine Geheimhaltung durch nicht-öffentliche oder vertrauliche Sitzung zu gewährleisten ist, kann vorab nicht abschließend beurteilt werden. Denn das Erfordernis der Geheimhaltung bestimmt sich aus dem jeweiligen Inhalt der Antwort der Landesregierung. Allerdings dürfte sich unter Berücksichtigung der in Rede stehenden Fragen, die sich allesamt auf die konkrete Ausgestaltung des SPNV-Vertrages beziehen, das Erfordernis der Vertraulichkeit der Sitzung wohl - soweit dies bisher erkennbar ist - nicht ergeben.

Letztlich obliegt es jedoch der Landesregierung, die ihr vorliegenden Informationen jeweils nach dem Grad der Geheimhaltung einzuordnen. Soweit sie eine öffentliche Beantwortung insgesamt oder bezüglich einzelner Fragen ablehnt und ihre Auskunft davon abhängig macht, dass Nichtöffentlichkeit beziehungsweise Vertraulichkeit hergestellt wird, ist die Landesregierung verpflichtet, dies unter Darlegung der für maßgeblich erachteten tatsächlichen und rechtlichen Gesichtspunkte zu begründen<sup>34</sup>. Hierbei hat sie weder Ermessen noch eine Einschätzungsprärogative; ihre Entscheidung unterliegt vielmehr uneingeschränkt der verfassungsgerichtlichen Kontrolle<sup>35</sup>.

## **III. Ergebnis**

Weder aus Artikel 89a Abs. 2 LV noch aus der ursprünglichen Zusage der Landesregierung folgt ein Recht des Ausschusses für Wirtschaft und Verkehr auf Vorlage des SPNV-Vertrages.

Allerdings handelt es sich bei dem Inhalt des in Rede stehenden SPNV-Vertrages um einen von der in Artikel 89a Abs. 2 LV normierten Auskunftspflicht umfassten Gegenstand.

<sup>33</sup> Vgl. LVerfG Mecklenburg-Vorpommern, Urteil vom 19. Dezember 2002, Az.: LVerfG 5/02

<sup>34</sup> Edinger a.a.O., Artikel 89a, Rn. 14

<sup>35</sup> SachsVerfGH, DVBl. 1998, 774f.; Edinger a.a.O. (Fn. 2), Rn. 14

Dies gilt auch im Hinblick auf die im Einzelnen von der Abgeordneten Frau Kiltz formulierten Fragen an die Landesregierung, die sich allesamt auf die konkreten Vertragsmodalitäten beziehen.

Die Landesregierung dürfte eine entsprechende Auskunft auch nicht gänzlich verweigern können, da keine Gründe im Sinne des Artikels 89a Abs. 3 LV ersichtlich sind, die einer Beantwortung – ggf. in nicht-öffentlicher oder vertraulicher Sitzung - entgegen stünden.

Der Ausschuss kann gemäß § 80 Abs. 2 und 3 GOLT die Nichtöffentlichkeit herstellen, insbesondere soweit die Landesregierung darlegt, dass dies zur Wahrung schutzwürdiger Interessen der DB Regio AG oder überwiegender Belange des öffentlichen Wohls erforderlich ist. Eine Erteilung bestimmter Auskünfte in vertraulicher Sitzung kommt darüber hinaus nur dann in Betracht, wenn die Landesregierung darlegt, dass hierfür Gründe nach Art. 89 a Abs. 3 LV vorliegen, und dass der danach gebotene Diskretionsschutz – auch unter Berücksichtigung der Interessen des Parlaments – nicht anders als durch eine vertrauliche Beratung ausreichend sichergestellt werden kann.

Der Grad einer möglicherweise erforderlichen Geheimhaltung ist zunächst von der Landesregierung zu beurteilen. Denn er bestimmt sich aus dem jeweiligen Inhalt ihrer Antwort. Eine eventuelle Weigerung, bestimmte Auskünfte in öffentlicher bzw. nicht-öffentlicher Sitzung zu erteilen, ist seitens der Landesregierung unter Darlegung der für maßgeblich erachteten tatsächlichen und rechtlichen Gesichtspunkte zu begründen. Hierbei hat sie weder Ermessen noch eine Einschätzungsprärogative; ihre Entscheidung unterliegt vielmehr uneingeschränkt der verfassungsgerichtlichen Kontrolle.

Wissenschaftlicher Dienst