



Wissenschaftliche Dienste

Abteilung II

Wissenschaftlicher Dienst, Parlamentsdienst und Informationsdienste

Aktenzeichen WD 1-2/52-1621

5. Januar 2012

## Umfang und Grenzen der Antwortpflicht der Landesregierung bei Großen und Kleinen Anfragen

### A. Auftrag

Herr Präsident Mertes hat den Wissenschaftlichen Dienst am 9. Dezember 2011 beauftragt, zu Umfang und Grenzen der Antwortpflicht der Landesregierung bei Großen und Kleinen Anfragen gutachtlich Stellung zu nehmen.

Der Begutachtung sollen folgende parlamentarische Anfragen und Antworten der Landesregierung zugrunde gelegt werden:

1. Große Anfrage der Fraktion der CDU „Prüfung vergaberechtlicher sowie weiterer rechtlicher Fragestellungen im Rahmen der Verträge zur Umsetzung des Zukunftskonzeptes Nürburgring“ (Drs. 16/335/579),
2. Kleine Anfrage 235 des Abgeordneten Alexander Licht „Formel-1-Verträge am Nürburgring“ (Drs. 16/356),
3. Kleine Anfrage 279 der Abgeordneten Christine Schneider „Ausgesetzte Förderung von Investitionen für die Weinbereitung und die Vermarktung von Wein“ (Drs. 16/408),
4. Kleine Anfrage 377 der Abgeordneten Christian Baldauf und Dr. Axel Wilke „PEBBŞY Deckungsgrade“ (Drs. 16/562).

**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.**

Die Beauftragung erfolgt vor dem Hintergrund, dass der Parlamentarische Geschäftsführer der Fraktion der CDU, Herr Abgeordneter Bracht, Herrn Präsident Mertes mit Schreiben vom 8. Dezember 2011 informiert hat, dass es in letzter Zeit innerhalb seiner Fraktion mehrfach zu Beanstandungen von Antworten der Landesregierung auf Große und Kleine Anfragen gekommen sei. In seiner Mitteilung verweist Herr Abgeordneter Bracht auf ein abschriftlich beigefügtes Schreiben seiner Fraktion gleichen Datums, das an den Chef der Staatskanzlei, Herrn Staatssekretär Stadelmaier, gerichtet ist und in dem die Beantwortung der zuvor aufgeführten parlamentarischen Anfragen als unzutreffend und unvollständig beanstandet wird.

## **B. Stellungnahme**

### **I. Verfassungsrechtliche Grundlagen des parlamentarischen Fragerechts**

Gemäß Art. 79 Abs. 1 Satz 2 der Verfassung für Rheinland-Pfalz (LV) gehört es zu den Kernkompetenzen des Parlaments, das Handeln der Regierung zu kontrollieren. Die Kontrollfunktion wird überdies von einer ganzen Reihe korrelierender Verfassungsbestimmungen gestützt. Zu nennen ist der Grundsatz der Gewaltenteilung (Art. 77 Abs. 1 LV), der die Mäßigung der Staatsgewalt bezweckt („checks and balances“), die Verantwortung der Regierungsmitglieder gegenüber dem Parlament (Art. 104 Satz 2 LV), das seine Legitimation unmittelbar durch den Souverän erfährt und diese weiter vermittelt, der Status der freien Abgeordneten als Vertreter des ganzen Volkes (Art. 79 Abs. 2 LV) oder die besondere Stellung der Opposition als grundlegender Bestandteil parlamentarischer Demokratie (Art. 85b LV).<sup>1</sup>

Damit das Parlament seine Kontrollfunktion effektiv wahrnehmen kann, ist es auf Informationen angewiesen, über die in der Staatspraxis vornehmlich die Regierung verfügt. Die Regierung ist auf Grund der ihr obliegenden vollziehenden Aufgaben die informierte Gewalt, der mit der Verwaltung dauerhaft Expertenwissen zur Verfügung steht.<sup>2</sup> Das Parlament ist daher im Verhältnis zur Regierung auf verfassungsrechtlich garantierte Instrumente der Informationsgewinnung angewiesen, damit seine Funktion nicht allein auf die nachträgliche Kontrolle

<sup>1</sup> *Wagner*, in: Grimm/Caesar (Hrsg.), Verfassung für Rheinland-Pfalz, Kommentar, 2001, Art. 79, Rn. 57 ff. m.w.N.; *Edinger*, ebd., Art. 89a, Rn. 2, 15; *Meyer*, in: Schneider/Zeh (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland, 1989, § 4, Rn. 66 ff.; vgl. auch BVerfGE 3, 225, 247; 13, 123, 125; 34, 52, 59; 47, 253, 275; 52, 95, 130; 57, 1, 5; 67, 100, 129; 77, 1, 40; 83, 60, 72 f; 93, 37, 67; 124, 161, 188; HbgVerfG, NVwZ-RR 2011, 425, 426.

<sup>2</sup> *Linck*, DÖV 1983, 957, 959; *Wagner*, in: Grimm/Caesar (Hrsg.), a.a.O., Art. 79, Rn. 17; *Meyer*, in: Schneider/Zeh (Hrsg.), a.a.O., § 4, Rn. 52 f.; BbgVfG, DÖV 2001, 164, 165.

gubernativer Entscheidungen, die bereits verlautbart wurden, beschränkt bleibt. Ihrer Wirksamkeit willen kann sich parlamentarische Kontrolle gegenüber der Regierung mit Ausnahme bei Untersuchungsausschüssen<sup>3</sup> auch begleitend und mitwirkend vollziehen, ohne dass es hierbei zu einem funktionellen Übergriff in den Kompetenzbereich der anderen Gewalt, mit anderen Worten zu einem Mitregieren des Parlaments, kommt.<sup>4</sup> Als Voraussetzung hierfür wird man eine derartige Entscheidungs- und Verantwortungsreife des noch nicht abgeschlossenen Vorgangs verlangen müssen, dass eine Beurteilung möglich und gerechtfertigt erscheint.<sup>5</sup> Das Parlament kann in diesen Fällen die Regierung mit eigenen Vorstellungen konfrontieren und den Bürgerinnen und Bürgern politische Entscheidungsfindungsprozesse zugänglich machen.<sup>6</sup>

Ein derartiges Instrument parlamentarischer Kontrolle stellt das Fragerecht der Abgeordneten dar, das in den zuvor aufgezeigten verfassungsrechtlichen Strukturentscheidungen begründet liegt. Im Gegensatz zum Grundgesetz der Bundesrepublik ist das Recht parlamentarischer Anfragen in der rheinland-pfälzischen Verfassung seit der Verfassungsreform im Jahr 2000 ausdrücklich geregelt (Art. 89a LV).<sup>7</sup>

## II. Personelle und sachliche Reichweite des parlamentarischen Fragerechts

Nach Art. 89a Abs. 1 LV hat die Landesregierung parlamentarische Anfragen unverzüglich zu beantworten. Das Fragerecht vermittelt insofern ein Recht auf Fremdinformation und entspricht damit dem Regelfall parlamentarischer Kontrolle.<sup>8</sup>

Aus dem zuvor geschilderten Kontrollzweck ergibt sich die ungeschriebene Anforderung, dass Anfragen den Verantwortungsbereich der Landesregierung betreffen müssen.<sup>9</sup> Dieser

<sup>3</sup> Im Zusammenhang mit Untersuchungsausschüssen hat das Bundesverfassungsgericht betont, dass die parlamentarische Kontrolle grundsätzlich auf abgeschlossene Vorgänge beschränkt bleibe (BVerfGE 67, 100, 139); vgl. auch *Glauben*, in: ders./Brocke, Das Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse in Bund und Ländern, Handbuch, 2. Auflage 2011, § 5, Rn. 33 ff. m.w.N.

<sup>4</sup> *Brüning*, Der Staat 43 (2004), 511, 516 m.w.N.; *Edinger*, in: Grimm/Caesar (Hrsg.), a.a.O., Art. 89a, Rn. 4 m.w.N.; *Magiera*, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 6. Auflage 2011, Art. 38, Rn. 35; vgl. auch *Meyer*, in: Schneider/Zeh (Hrsg.), a.a.O., § 52, Rn. 77. Siehe ferner Art. 89b Abs. 1 LV, der eine „frühzeitige“ Unterrichtspflicht der Landesregierung bspw. über „beabsichtigte“ Staatsverträge festlegt (Nr. 2) und damit von einem weiten Kontrollverständnis ausgeht.

<sup>5</sup> *Lennartz/Kiefer*, DÖV 2006, 185, 191.

<sup>6</sup> *Glauben/Edinger*, DÖV 1995, 941, 942.

<sup>7</sup> Vierunddreißigstes Landesgesetz zur Änderung der Verfassung für Rheinland-Pfalz vom 8. März 2000 (GVBl. S. 65). Zu den Parallelen im Grundgesetz siehe *Edinger*, in: Grimm/Caesar (Hrsg.), a.a.O., Art. 89a, Rn. 2.

<sup>8</sup> *Magiera*, in: Schneider/Zeh (Hrsg.), a.a.O., § 52, Rn. 57 ff.; *ders.*, in: Sachs (Hrsg.), a.a.O., Art. 38, Rn. 40.

<sup>9</sup> *Hölscheidt*, Frage und Antwort im Parlament, 1992, S. 31 ff.; *Glauben/Edinger*, DÖV 1995, 941, 943; BVerfGE 124, 161, 189; BayVerfGH, NVwZ 2007, 204, 205.

ist weit gefasst und geht insbesondere über die bloße Zuständigkeit der Landesregierung hinaus.<sup>10</sup> Denn der sachliche Anwendungsbereich des Fragerechts erstreckt sich auf jeden politischen Bereich, in dem die Landesregierung tätig geworden ist, sich geäußert hat oder in dem sie tätig werden kann.<sup>11</sup> Hiervon werden auch verselbständigte Rechtsträger des Landes oder gemischt-wirtschaftliche Unternehmen erfasst, soweit die Landesregierung in personeller und sachlicher Hinsicht Einfluss nehmen kann.<sup>12</sup> Ebenso wenig wie die Regierung ihre Grundrechtsbindung gegenüber dem Bürger durch die Wahl privatrechtlicher Handlungsformen abstreifen kann<sup>13</sup>, kann sie sich ihrer Rechenschaftspflicht gegenüber dem Parlament durch eine „Flucht in das Privatrecht“ entziehen. In personeller Hinsicht können sich parlamentarische Anfragen auf alle Mitglieder der Landesregierung sowie auf alle Einrichtungen beziehen, die der Aufsicht oder der Weisungsbefugnis der Landesregierung unterliegen.<sup>14</sup>

Die Geschäftsordnung des rheinland-pfälzischen Landtags (GOLT) unterscheidet in den §§ 91 ff. drei Kategorien parlamentarischer Anfragen: Große Anfragen können von einer Fraktion oder von mindestens acht Abgeordneten zu grundlegenden Fragen bestimmter Politikfelder gestellt werden. Kleine Anfragen, die von jedem Abgeordneten gestellt werden können, müssen hingegen auf einen bestimmten Sachverhalt begrenzt bleiben und in kurzer Form durch die Landesregierung beantwortet werden können. Bei den mündlichen Anfragen kommt unter anderem als weitere Voraussetzung hinzu, dass sie sich auf Gegenstände von allgemeinem und aktuellem Interesse beziehen müssen.<sup>15</sup>

Vor dem Hintergrund, dass das Fragerecht der Abgeordneten zwar ein justiziables, allerdings nicht sanktionsbewehrtes Instrument ist, kommt der Öffentlichkeit parlamentarischer Kontrolle eine zentrale Funktion zu.<sup>16</sup> Die Kontrollfunktion des Parlaments ist ein integraler

<sup>10</sup> Poppenhäger, ThürVBl. 2000, 121, 124 m.w.N.

<sup>11</sup> BayVerfGH, NVwZ 2007, 204, 205 f.; Geck, Die Fragestunde im Bundestag, 1986, S. 82 f.; Glau-  
ben/Edinger, DÖV 1995, 941, 943; Edinger, in: Grimm/Caesar (Hrsg.), a.a.O., Art. 89a, Rn. 3.

<sup>12</sup> Edinger, in: Grimm/Caesar (Hrsg.), a.a.O., Art. 89a, Rn. 3; Glau-  
ben, ZParl 29 (1998), 496, 503 f.; Len-  
nartz/Kiefer, DÖV 2006, 185, 188; Gusy, ZRP 1998, 265, 267 ff.

<sup>13</sup> Siehe jüngst BVerfG, NJW 2011, 1201, 1202 ff.

<sup>14</sup> Edinger, in: Grimm/Caesar (Hrsg.), a.a.O., Art. 89a, Rn. 3.

<sup>15</sup> Edinger, in: Grimm/Caesar (Hrsg.), a.a.O., Art. 89a, Rn. 9; Glau-  
ben/Edinger, DÖV 1995, 941, 947 ff.;  
Achterberg, Parlamentsrecht, 1984, S. 467 ff.

<sup>16</sup> Wagner, in: Grimm/Caesar (Hrsg.), a.a.O., Art. 79, Rn. 69.

Bestandteil seiner Vertreterfunktion. Parlamentarische Kontrolle hat daher grundsätzlich in einem Verfahren stattzufinden, an dem das Volk teilhaben kann.<sup>17</sup>

Hinsichtlich des Fragerechts wird der Öffentlichkeitsgrundsatz in der Praxis des rheinland-pfälzischen Landtags mehrfach abgesichert. So werden etwa die Fragen der Abgeordneten und die Antworten der Landesregierung im Rahmen Großer und Kleiner Anfragen in einer Drucksache veröffentlicht und können damit von den Bürgerinnen und Bürgern als öffentliche Parlamentsdokumente eingesehen und im Internet abgerufen werden. Die Besprechung von Großen Anfragen im Plenum oder in den Fachausschüssen erfolgt grundsätzlich in öffentlicher Verhandlung (§§ 19 Abs. 1, 80 Abs. 1 GOLT). Dies gilt ebenso für die Beantwortung Mündlicher Anfragen und ihre Besprechung im Plenum. Überdies besteht die Möglichkeit, die Antworten der Landesregierung auf Mündliche Anfragen in den veröffentlichten Plenarprotokollen nachzuvollziehen.

### **III. Inhalt und Schranken der Antwortpflicht der Landesregierung**

Allgemein anerkannt ist, dass die Landesregierung – um der Wirksamkeit parlamentarischer Kontrolle Willen – verpflichtet ist, die an sie gerichteten Anfragen grundsätzlich vollständig und zutreffend zu beantworten.<sup>18</sup> Auch im Falle einer teilweise berechtigten Verweigerung der Auskunft kann dem Parlament zumindest ein Anspruch auf Teilantwort zustehen („so viel Antwort wie möglich“).<sup>19</sup> Der genaue Umfang der Rechenschaftspflicht der Regierung lässt sich anhand einer Unterscheidung zwischen dem „Ob“ und dem „Wie“ der Antwort näher darstellen.<sup>20</sup>

#### **1. Verfassungsrechtliche Anforderungen an die (teilweise) Verweigerung der Auskunft („Ob“ der Antwort)**

Die Ablehnung einer Antwort als solche kommt vor dem Hintergrund, dass die Landesregierung gegenüber dem Parlament zur Rechenschaft verpflichtet ist, nur ausnahmsweise und im

<sup>17</sup> Meyer, in: Schneider/Zeh (Hrsg.), a.a.O., § 4, Rn. 77; BVerfGE 77, 1, 48; zur Bedeutung des Öffentlichkeitsgrundsatzes bei der Beweisaufnahme eines Untersuchungsausschusses (Art. 91 Abs. 2 LV) siehe auch Brocker, in: Glauben/ders., a.a.O., § 10, Rn. 1 ff. m.w.N.

<sup>18</sup> HbgVerfG, NVwZ-RR 2011, 425, 426; BbgVfG, DÖV 2001, 164 f.; SachsAnhVerfG, NVwZ 2000, 671, 672 f.

<sup>19</sup> HbgVerfG, NVwZ-RR 2011, 425, 429 f. Nach Ansicht des Gerichts kann die Regierung der potentiellen Gefahr des politischen Missbrauchs von Teilantworten dadurch begegnen, dass sie ihre Auskunft als Teilantwort kennzeichnet und die Verweigerung einer weitergehenden Antwort begründet.

<sup>20</sup> So BayVerfGH, NVwZ-RR 2011, 841, 842; NVwZ 2007, 204, 205.

Falle einer besonderen Rechtfertigung in Betracht.<sup>21</sup> Nach Art. 89a Abs. 3 Satz 1 LV kann die Landesregierung die Beantwortung von parlamentarischen Anfragen und die Erteilung von Auskünften ablehnen, wenn dem Bekanntwerden des Inhalts Staatsgeheimnisse oder schutzwürdige Interessen Einzelner entgegenstehen (Nr. 1) oder die Funktionsfähigkeit oder Eigenverantwortung der Landesregierung beeinträchtigt werden (Nr. 2).

#### **a) Schutz von Staatsgeheimnissen und Interessen Dritter (Art. 89a Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 LV)**

Die Berufung auf den Schutz von Staatsgeheimnissen rechtfertigt es grundsätzlich nicht, dass eine Antwort der Landesregierung gänzlich unterbleibt. Denn das Wohl des Staates ist, wie das Bundesverfassungsgericht zuletzt in seiner Entscheidung zum BND-Untersuchungsausschuss dargelegt hat, Regierung und Parlament gleichermaßen anvertraut.<sup>22</sup> Auch schutzwürdige Interessen Einzelner, denen wegen des Verfassungsrangs des Fragerechts selbst verfassungsrechtliches Gewicht zukommen muss (wie etwa bei Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen oder personenbezogenen Daten), schließen eine Antwortpflicht der Landesregierung nicht aus, soweit nicht der unantastbare Bereich privater Lebensgestaltung betroffen ist. Art. 89a Abs. 3 Satz 2 LV löst den Konflikt zwischen den widerstreitenden Interessen nach dem Prinzip der praktischen Konkordanz dergestalt auf, dass Vorkehrungen gegen das Bekanntwerden geheimhaltungsbedürftiger Tatsachen in der Öffentlichkeit zu treffen sind.<sup>23</sup> § 100 Satz 1 GOLT sieht in diesem Sinne vor, dass die Antwort auf Verlangen der Antragenden im zuständigen Ausschuss in nicht öffentlicher oder vertraulicher Sitzung erteilt wird.<sup>24</sup>

#### **b) Schutz der Funktionsfähigkeit und Eigenverantwortung der Regierung (Art. 89a Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 LV)**

Die Landesregierung kann allein in den Fällen, in denen ihre Funktionsfähigkeit oder Eigenverantwortung beeinträchtigt wird, dazu befugt sein, die Antwort als solche zu verweigern. Deutlich wird hierdurch, dass derartige Sachverhalte zwar zulässiger Gegenstand des parlamentarischen Fragerechts sind – es besteht jedoch kein Anspruch des Parlaments auf eine Antwort.<sup>25</sup> Das Gewaltenteilungsprinzip zeigt dann nicht nur die Grundlage, sondern auch

<sup>21</sup> BayVerfGH, NVwZ-RR 2011, 841, 842; NVwZ 2007, 204, 205; siehe auch *Lennartz/Kiefer*, DÖV 2006, 185, 186 m.w.N.

<sup>22</sup> BVerfGE 124, 78, 124; ebenso E 67, 100, 136.

<sup>23</sup> Allgemein hierzu *Butzer*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 2009, Art. 38, Rn. 104; *Glauben*, DÖV 2007, 149, 150 f.

<sup>24</sup> Hierzu *Glauben/Edinger*, DÖV 1995, 941, 945 f.; vgl. auch BVerfGE 124, 161, 193.

<sup>25</sup> *Glauben/Edinger*, DÖV 1995, 941, 946.

die Grenze parlamentarischer Kontrolle auf, die im Wege einer einzelfallbezogenen Abwägung der Interessen von Parlament und Regierung festzulegen ist.<sup>26</sup>

Die Funktions- und Arbeitsfähigkeit der Regierung, die auch nicht durch parlamentarische Kontrollinstrumente beeinträchtigt werden darf, ist ein Schutzgut, das die Rechtsprechung insbesondere aus dem Verfassungsgebot zu gegenseitiger Rücksichtnahme der Verfassungsorgane ableitet.<sup>27</sup> Die Funktionsfähigkeit der Landesregierung ist etwa dann beeinträchtigt, wenn Arbeit und Kosten völlig außer Verhältnis zum üblichen Aufwand stehen.<sup>28</sup> Unterhalb dieser Schwelle lässt sich ein Recht der Landesregierung auf Verweigerung der Antwort nicht begründen. Dies ergibt sich bereits daraus, dass die Beantwortung parlamentarischer Anfragen eine der Regierung verfassungsrechtlich zugewiesene Aufgabe darstellt. Sie hat hierfür entsprechende personelle und finanzielle Kapazitäten bereitzuhalten.<sup>29</sup> Die Regierung trifft daher auch grundsätzlich die Pflicht, sich die angefragten Informationen zu verschaffen. Nach der Rechtsprechung kann der Zweck des Fragerechts es sogar erfordern, dass die Regierung nicht dokumentierte Informationen im Rahmen des Zumutbaren rekonstruieren muss.<sup>30</sup>

Den „Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung“ hat das Bundesverfassungsgericht in seiner Flick- und BND-Entscheidung als einen grundsätzlich nicht ausforschbaren Initiativ-, Beratungs- und Handlungsbereich der Regierung interpretiert. Hierzu rechnet das Gericht den Prozess der Willensbildung der Regierung, der sich sowohl im Kabinett selbst als auch in ressortinternen und –übergreifenden Abstimmungen vollzieht.<sup>31</sup> Ob die Regierung im Einzelfall dazu befugt ist, unter Hinweis auf ihren Arkanbereich Fragen der Abgeordneten unbeantwortet zu lassen, hängt von einer Abwägung der widerstreitenden Interessen von Parlament und Regierung ab. Ein Aspekt hierfür kann sein, wie nahe der Vorgang der gubernativen Entscheidung steht. Für die vorzunehmende Abwägung kann ferner von Relevanz sein, ob die Entscheidung der Regierung bereits getroffen wurde oder noch bevorsteht, mit anderen Worten der regierungsinterne Vorgang abgeschlossen oder offen ist.<sup>32</sup> Es

<sup>26</sup> BVerfGE 124, 78, 122; 124, 161, 189; 110, 199, 219.

<sup>27</sup> HbgVerfG, NVwZ-RR 2011, 425, 426.

<sup>28</sup> *Edinger*, in: Grimm/Caesar (Hrsg.), a.a.O., Art. 89a, Rn. 13.

<sup>29</sup> *Lennartz/Kiefer*, DÖV 2006, 185, 192; *Edinger*, in: Grimm/Caesar (Hrsg.), a.a.O., Art. 89a, Rn. 13.

<sup>30</sup> BVerfGE 124, 161, 197; HbgVerfG, NVwZ-RR 2011, 425, 428 f.; *Edinger*, in: Grimm/Caesar (Hrsg.), a.a.O., Art. 89a, Rn. 7 m.w.N.

<sup>31</sup> BVerfGE 124, 78, 120 ff. m.w.N.; 67, 100, 139; vgl. hierzu *Glauben*, in: ders./Brockner, a.a.O., § 5, Rn. 48 f.

<sup>32</sup> BVerfGE 124, 78, 122; siehe hierzu auch *Glauben*, in: ders./Brockner, a.a.O., § 5, Rn. 52 ff. m.w.N.

geht auch hier im Kern um die Herstellung praktischer Konkordanz im Einzelfall<sup>33</sup>, wobei es im Grundsatz keine „abwägungsresistente Sphäre“ gegenüber dem Parlament gibt.<sup>34</sup>

**c) Die Pflicht der Landesregierung, die (teilweise) Verweigerung einer Antwort substantiiert zu begründen (Art. 89a Abs. 3 Satz 3 LV)**

Nach Art. 89a Abs. 3 Satz 3 LV hat die Landesregierung die Ablehnung der Beantwortung parlamentarischer Anfragen zu begründen. Dadurch werden die materiellen Kriterien zur Ermittlung der Reichweite der parlamentarischen Informationsrechte im konkreten Einzelfall abgesichert.<sup>35</sup> Zuletzt hat das Hamburgische Verfassungsgericht die Anforderungen an eine solche Begründung präzisiert. Die Regierung hat danach die tragenden Erwägungen, aus denen sie die Antwort verweigert, tatsächengestützt darzulegen. Dem Abgeordneten muss es ermöglicht werden, die Gründe für die Verweigerung der Antwort zu prüfen und gegebenenfalls darauf politisch-parlamentarisch reagieren zu können.<sup>36</sup> Nach Ansicht des Gerichts kann die Darlegung der Ausübungsgesichtspunkte nur dann ausnahmsweise entbehrlich sein, wenn diese wegen Eindeutigkeit der Sach- und Rechtslage evident seien.<sup>37</sup> Die Begründungspflicht besteht nach Ansicht des Verfassungsgerichts auch, wenn die Regierung eine Frage nur teilweise beantwortet hat.<sup>38</sup>

Das Hamburgische Verfassungsgericht stellt schließlich klar, dass die Frist zur Beantwortung einer Anfrage auch für die Begründung der Auskunftsverweigerung gelte.<sup>39</sup>

Auch das Bundesverfassungsgericht geht in seiner Entscheidung zum BND-Untersuchungsausschuss davon aus, dass die Regierung von Verfassungs wegen die Pflicht treffe, nicht lediglich formelhaft, sondern substantiiert die Voraussetzungen eines Informationsverweigerungsrechts darzulegen. Die Anforderungen an die Begründung nehmen zu, soweit sich die parlamentarische Kontrolle von Regierungsinterna auf Vorgänge bezieht, die bereits abgeschlossen sind.<sup>40</sup> Speziell zum Kontrollinstrument der parlamentarischen Anfragen hat das Bundesverfassungsgericht gefordert, dass das Parlament durch die Regierung in die Lage versetzt werden muss, die Erwägungen, die zur Versagung von Auskünften geführt habe, auf

<sup>33</sup> Kazele, VerwArch 101 (2010), 469, 472.

<sup>34</sup> Brocker, in: BeckOK-GG, Ed. 13 (1.10.2011), Art. 44, Rn. 12.

<sup>35</sup> Kazele, VerwArch 101 (2010), 469, 475.

<sup>36</sup> HbgVerfG, NVwZ-RR 2011, 425, 427 m.w.N.

<sup>37</sup> HbgVerfG, NVwZ-RR 2011, 425, 427.

<sup>38</sup> HbgVerfG, NVwZ-RR 2011, 425, 427.

<sup>39</sup> HbgVerfG, NVwZ-RR 2011, 425, 427.

<sup>40</sup> BVerfGE 124, 78, 128.



ihre Plausibilität und Nachvollziehbarkeit zu überprüfen.<sup>41</sup> Ohne diese Pflicht zur substantiierten Begründung einer (teilweise) ablehnenden Entscheidung wäre das Fragerecht auch der (verfassungs-)gerichtlichen Kontrolle weitgehend entzogen und würde systemwidrig weitgehend zur Disposition der Regierung stehen.<sup>42</sup>

Die Regierung verfügt somit bezüglich der Frage, ob sie überhaupt eine Antwort erteilt, über keine Beurteilungsprärogative.<sup>43</sup>

## **2. Die Art und Weise der Beantwortung parlamentarischer Anfragen („Wie“ der Antwort)**

Hinsichtlich der Frage, wie dem verfassungsrechtlichen Fragerecht der Abgeordneten im Einzelfall entsprochen wird, sieht sich die Regierung mit weit weniger strengen Anforderungen konfrontiert. Da die Beantwortung einer parlamentarischen Anfrage über längere Zeit personelle und finanzielle Ressourcen binden kann, gebietet es das verfassungsrechtliche Prinzip gegenseitiger Rücksichtnahme, dass die Regierung bei dem „Wie“ ihrer Antwort über einen gewissen Spielraum verfügen muss.<sup>44</sup> Ihr allein obliegt es daher, über die Art und Weise der Beantwortung zu befinden, solange die Auskunft noch als vollständig und wahrheitsgemäß gelten kann. Wird die Landesregierung nach einer Bewertung oder Meinung gefragt, steht ihr ein besonders weiter Antwortspielraum zu. Dieser verdichtet sich, je mehr sich die Anfrage auf Tatsachen oder eng begrenzte Sachfragen bezieht.<sup>45</sup> Insgesamt kann daher von einem verfassungsrechtlich gebundenen Ermessen der Regierung gesprochen werden.<sup>46</sup>

## **IV. Prüfung der parlamentarischen Anfragen und der Antworten der Landesregierung**

Nachstehend ist zu untersuchen, soweit dies von hieraus überhaupt möglich ist, ob bei den in Rede stehenden Antworten der Landesregierung den aufgezeigten verfassungsrechtlichen Direktiven entsprochen wurde. Geschäftsordnungsrechtliche Vorschriften des Fragerechts erlangen dabei nur nachrangig Bedeutung. Derartige Bestimmungen können außer Betracht bleiben, sofern sie reines parlamentarisches Binnenrecht darstellen und sie darüber hinaus

---

<sup>41</sup> BVerfGE 124, 161, 193.

<sup>42</sup> BVerfGE 124, 78, 129.

<sup>43</sup> SachsVerfGH, DVBl. 1998, 774 f.; BbgVfG, DÖV 2001, 164, 165; *Edinger*, in: Grimm/Caesar (Hrsg.), a.a.O., Art. 89a, Rn. 14.

<sup>44</sup> BayVerfGH, NVwZ 2007, 204, 207.

<sup>45</sup> Hierzu *Edinger*, in: Grimm/Caesar (Hrsg.), a.a.O., Art. 89a, Rn. 7 m.w.N.; HbgVerfG, NVwZ-RR 2011, 425, 426.

<sup>46</sup> *Edinger*, in: Grimm/Caesar (Hrsg.), a.a.O., Art. 89a, Rn. 7.

nicht im Verhältnis Landtag-Landesregierung Geltung beanspruchen. Die Rechtswirkungen der Geschäftsordnung dürften sich hingegen auch auf die Landesregierung erstrecken, soweit der Landtag kraft seiner Geschäftsordnungsautonomie Regelungen getroffen hat, die als konkretisiertes Verfassungsrecht gelten müssen. In diesen Fällen kann die Verfassung der GOLT Drittwirkung vermitteln.<sup>47</sup>

### **1. Große Anfrage der Fraktion der CDU „Prüfung vergaberechtlicher sowie weiterer rechtlicher Fragestellungen im Rahmen der Verträge zur Umsetzung des Zukunftskonzeptes Nürburgring“ und die Antwort des Ministerium des Innern, für Sport und Infrastruktur (Drs. 16/335/579)**

Der parlamentarische Geschäftsführer der Fraktion der CDU, Herr Abgeordneter Bracht, hat in seinem Schreiben an den Chef der Staatskanzlei beanstandet, dass die Fragen 1 bis 4, 5 und 6, 9, 11, 38 bis 43 der oben genannten Großen Anfrage nicht oder nur teilweise beantwortet worden seien. Der Prüfung werden nachstehend die jeweiligen Fragen und Antworten vorangestellt.

#### **a) Prüfung der Fragen 1 bis 4 und der Antwort**

*„1. Von welchen Institutionen, Einrichtungen, Fachreferaten etc. der Landesregierung und/oder ihrer nachgeordneten Behörden sowie Einrichtungen (z. B. Nürburgring GmbH, Investitions- und Strukturbank [ISB], Vergabekammer im Wirtschaftsministerium etc.) wurden vergaberechtliche Fragestellungen im Zusammenhang mit der Konzeptionierung, dem Abschluss und der Umsetzung des „Zukunftskonzeptes Nürburgring“ in der 15. Wahlperiode bearbeitet und/oder geprüft (bitte jeweils nach Referaten bzw. Organisationseinheiten detailliert auflisten)?*

*2. Von welchen privaten Dritten wurden im Auftrag der Landesregierung, der Nürburgring GmbH und/oder der ISB vergaberechtliche Fragestellungen im Zusammenhang mit der Konzeptionierung, dem Abschluss und der Umsetzung des „Zukunftskonzeptes Nürburgring“ bearbeitet und/oder geprüft?*

*3. Welche Stelle der Landesregierung hat diese jeweiligen Prüfaufträge an Dritte vergeben (bitte nach einzelnen Ministerien bzw. nachgeordneten Einrichtungen, Firmen etc. aufschlüsseln)?*

---

<sup>47</sup> Hierzu Brocker, in: Dolzer/Kahl/Waldhoff/Graßhof (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz (Looseblatt), Art. 40, Rn. 218 (Drittbearbeitung 2011); Edinger, in: Grimm/Caesar (Hrsg.), a.a.O., Art 85, Rn. 3.

4. Was war jeweils der Prüfauftrag der unter 1. und 2. erfassten Gutachten, Stellungnahmen, Expertisen, Vermerke etc. (bitte einzeln aufschlüsseln)?

Aufgrund der Relevanz der vergaberechtlichen Bewertung für das Zukunftskonzept hat die Landesregierung die renommierte Rechtsanwaltskanzlei Luther mit der Prüfung der Vergaberechtskonformität des Betriebspachtvertrages, die begleitend zu den laufenden Vertragsverhandlungen erfolgte, beauftragt. Die Beauftragung erfolgte durch das damalige Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau.

Unabhängig davon hatte die Nürburgring GmbH im Januar 2010 die Rechtsanwaltskanzlei Redeker mit einer vergaberechtlichen Stellungnahme beauftragt. Insoweit wird ergänzend auf die Beantwortung der Fragen 18 ff. verwiesen. Diese Stellungnahme enthielt nur abstrakte Ausführungen zum Vergaberecht und konnte im Gegensatz zu den Untersuchungen der Rechtsanwaltskanzlei Luther das konkrete Vertragswerk nicht berücksichtigen, da dieses noch nicht vorlag.

Auch hinsichtlich des Formel-1-Konzessionsvertrages und des Betriebspachtvertrages über den operativen Betrieb der Cash Settlement & Ticketing GmbH (CST) vom 13./14. Dezember 2010 beauftragte das damalige Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau die Rechtsanwaltskanzlei Luther mit der vergaberechtlichen Bewertung.“

Die vorstehenden Fragen dürften von der sachlichen Reichweite des Fragerechts erfasst sein. Insbesondere ist der Verantwortungsbereich der Landesregierung, auch mit Blick auf die Gesellschafterstellung des Landes bei der Nürburgring GmbH und den sich hieraus ergebenden gesellschaftsrechtlichen Einflussmöglichkeiten, eröffnet.<sup>48</sup>

Zu untersuchen ist daher, ob die Fragen 1 bis 4 – wie von der Fraktion der CDU vorgetragen – nur teilweise beantwortet wurden.

Eine vollständige Beantwortung setzt voraus, dass die Regierung alle die ihr vorliegenden oder mit zumutbarem Aufwand innerhalb der Antwortfrist ermittelbaren Informationen mitteilt. Die Auskunft muss stimmig und aus sich selbst heraus verständlich sein. Die Regierung darf dem Parlament Wesentliches oder erkennbar Interessierendes nicht vorenthalten.<sup>49</sup>

Da die Regierung über einen weiten Entscheidungsspielraum verfügt, wie sie eine Anfrage beantwortet, darf sie auch mehrere Fragen zusammengefasst beantworten.<sup>50</sup> Sie darf dabei

<sup>48</sup> Vgl. S. 3 f. Zur verfassungskonformen Auslegung gesellschaftsrechtlicher Bestimmungen mit Blick auf das parlamentarische Fragerecht siehe *Glauben*, ZParl 29 (1998), 496, 499 ff.

<sup>49</sup> So BbgVfG, DÖV 2001, 164 f. m.w.N.

<sup>50</sup> Vgl. S. 9.

jedoch nicht über den Inhalt einzelner Fragen hinweggehen, sondern hat die Zielrichtung jeder Fragestellung in der Antwort aufzugreifen. Im Interesse einer wirksamen parlamentarischen Kontrolle dürfte es geboten sein, dass bei der Beantwortung einer Anfrage en bloc dem Abgeordneten eine eindeutige Zuordnung der Informationen zu seinen einzelnen Fragen möglich ist, um deren Vollständigkeit nachvollziehen zu können. Die gebündelte Beantwortung mehrerer Fragen muss zudem eine Detailtiefe aufweisen, die der Kontrollfunktion des Fragerechts gerecht wird. Welcher Aufwand der Regierung hierfür zumutbar ist, kann nach der Frist für die Beantwortung der Anfrage bemessen werden.<sup>51</sup> Im vorliegenden Fall wurde die Antwortfrist auf Bitte der Landesregierung von sechs Wochen (vgl. § 95 GOLT) auf neun Wochen erweitert.<sup>52</sup>

Die Beantwortung der Fragen 1 bis 4 darf vor diesem Hintergrund keine objektiven Zweifel darüber aufkommen lassen, ob und gegebenenfalls welche Fachreferate der Landesregierung und/oder der ihr nachgeordneten Behörden vergaberechtliche Fragestellungen im Zusammenhang mit der Konzeptionierung, dem Abschluss und der Umsetzung des „Zukunftskonzepts Nürburgring“ in der 15. Wahlperiode bearbeitet und/oder geprüft haben (Frage 1). Die jeweiligen Prüfaufträge an die Rechtsanwaltskanzlei Luther und die Rechtsanwaltskanzlei Redeker müssten – mögen sie auch weitestgehend abstrakter Art gewesen sein<sup>53</sup> – in der Antwort dargestellt werden, weil es der fragstellenden Fraktion ersichtlich hierauf ankam (Frage 4).

Insoweit kann die Vollständigkeit der Antwort der Landesregierung nicht festgesellt werden. Sie könnte damit den beschriebenen Anforderungen des parlamentarischen Fragerechts nicht genügen.

Fraglich ist, welche Relevanz darüber hinaus dem Einwand der Fraktion der CDU zukommt, in der 31. und 32. Sitzung des Untersuchungsausschusses 15/2 „Nürburgring GmbH“ hätten Zeugen berichtet, dass der damalige Leiter der Zentralabteilung und der Leiter des Ministerbüros des Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau in die Erarbeitung eines Betriebskonzepts eingebunden gewesen seien. Zugleich weist die Fraktion darauf hin, dass das Ministerium in der maßgeblichen 15. Wahlperiode über ein Referat mit dem Aufgabenfeld „Kartellwesen und Wettbewerb, Vergaberecht, allgemeines Preisrecht“ verfügt habe, das nicht in der Antwort der Landesregierung aufgeführt werde.

<sup>51</sup> BbVfG. DÖV 2001. 164. 165 m.w.N.: *Edinger*. in: Grimm/Caesar (Hrsg.). a.a.O.. Art. 89a. Rn. 7 a.F.

<sup>52</sup> Schreiben des Chefs der Staatskanzlei an den Präsidenten des Landtags vom 28. September 2011.

<sup>53</sup> Vgl. die Antwort der Landesregierung zu den Fragen 21 bis 24.

Allein die Landesregierung verfügt über das Wissen, ob und in welchem Umfang das von der fragstellenden Fraktion genannte Fachreferat, etwaige Arbeitsgruppen, der Leiter der Zentralabteilung oder der Leiter des Ministerbüros in die Bearbeitung vergaberechtlicher Fragestellungen eingebunden gewesen waren. Auch über eine etwaige Diskrepanz der Antwort zu Zeugenaussagen im Beweisverfahren des Untersuchungsausschusses 15/2 kann an erster Stelle die Landesregierung aufklären. Dies dürfte jedenfalls für den Fall gelten, dass eine Beweisperson vor dem Untersuchungsausschuss über Angelegenheiten berichtet, die sie in amtlicher Eigenschaft wahrgenommen hat und ihr hierfür eine Aussagegenehmigung erteilt wurde. Sofern zwei parlamentarische Kontrollinstrumente eindeutig zu unterschiedlichen Erkenntnissen führen, dürfte es dann das verfassungsrechtliche Prinzip der Kooperation und gegenseitigen Rücksichtnahme gebieten, dass die Landesregierung gegenüber dem Parlament die Unklarheiten durch eine weitergehende Information beseitigt. Das Kooperations- und Rücksichtnahmegebot könnte bei einem solchen Vorgehen eine doppelte Schutzrichtung aufweisen, weil es nicht nur die Wirksamkeit des Fragerechts der Abgeordneten absichert, sondern auch die Regierung vor dem Anschein einer widersprüchlichen oder unvollständigen Antwort bewahren kann.

## **b) Prüfung der Fragen 5, 6, 9, 11 und der Antwort**

*„5. Welche Vertragskonstrukte, Vereinbarungen, Abkommen etc. bzw. Entwürfe von solchen wurden konkret zur Prüfung vorgelegt und von wann datierten diese (bitte einzeln aufschlüsseln)?*

*6. Welche Änderungen gab es zwischen dem Entwurfstext, der Gegenstand der Prüfaufträge war, und der endgültigen Vertragsversion?*

*(7.) ...*

*(8.) ...*

*9. Gab es Hinweise, nach denen einzelne Vergaben rechtlich problematisch waren?*

*(10.) ...*

*11. Wie ist die Landesregierung mit diesen Hinweisen jeweils umgegangen?*

Die Begutachtungen durch die Rechtsanwaltskanzlei Luther erfolgten begleitend zu den laufenden Vertragsverhandlungen. Aktuelle Entwürfe wurden jeweils durch die beratende Wirtschaftsprüfungsgesellschaft Ernst & Young zur Verfügung gestellt. Es gab einen regelmäßigen Austausch über erfolgte Änderungen, sodass bis zur finalen Fassung vergaberechtliche Expertise sichergestellt war.

Die Landesregierung geht davon aus, dass die Gutachter bei ihrer Prüfung jeweils die einschlägigen Rechtsvorschriften berücksichtigt haben.

Hinsichtlich des Betriebspachtvertrages vom 25. März 2010 ist es nach Überzeugung der Gutachter „gut vertretbar, die Entscheidung über die Vergabe des Betriebspachtvertrages der NG an die DNG (Anm.: Hierbei handelt es sich um die jetzige Nürburgring Automotive GmbH, die seinerzeit den Arbeitstitel Destination Nürburgring GmbH führte.) ohne vorherigen öffentlichen Wettbewerb, insbesondere ohne öffentliche Ausschreibung, zu fällen“, insbesondere weil aufgrund der von der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft Ernst & Young festgestellten tatsächlichen und wirtschaftlichen Abhängigkeiten der Motorsport Resort Nürburgring GmbH und der Nürburgring GmbH (inklusive Tochtergesellschaften) eine nachhaltige wirtschaftliche Betriebsführung nur einheitlich aus einer Hand möglich ist („Alleinstellungsmerkmal“).

Hinsichtlich des Formel-1-Konzessionsvertrages vom 13. Dezember 2010 stellten die Gutachter fest: „Es sprechen gute Gründe dafür, dass der Konzessionsvertrag als Dienstleistungskonzession ... einzuordnen ist. Als solche unterliegt er nicht dem förmlichen Vergaberecht. ... Allein die NAG verfügt aufgrund der mit dem Pachtvertrag vom 25. März 2010 erfolgten Verpachtung der Liegenschaften am Nürburgring im Ergebnis über die erforderlichen Rechte und Ressourcen, um die Organisation und Durchführung der F 1-Rennen zu übernehmen.“

Hinsichtlich des Betriebspachtvertrages über den operativen Betrieb der CST vom 13./14. Dezember 2010 gehen die Gutachter davon aus, dass „die CST nicht als öffentlicher Auftraggeber anzusehen ist“. Zudem „ist der Betriebspachtvertrag mit sehr hoher Wahrscheinlichkeit als Dienstleistungskonzession einzuordnen und damit dem strengen Vergaberegime entzogen“.

Hinsichtlich der Stellungnahme der Rechtsanwaltskanzlei Redeker wird auf die Beantwortung der Fragen 18 ff. verwiesen.“

Verfassungsrechtliche Bedenken gegen die Fragen 5, 6, 9 und 11 bestehen nicht.

Hinsichtlich der Fragen 5 und 6 reklamiert die Fraktion der CDU eine unvollständige Antwort der Landesregierung. Die Fragen 9 und 11 seien überhaupt nicht beantwortet worden.

Eine vollständige Beantwortung liegt vor, wenn die Regierung sämtliche Informationen, auf die es dem Fragesteller ersichtlich ankam, mitteilt.<sup>54</sup> Die Fraktion der CDU interessierte vorliegend, welche Vertragskonstrukte (etc.) oder Entwürfe hiervon zu welchen Zeitpunkten einer vergaberechtlichen Prüfung unterzogen wurden. Der Fraktion kam es, wie sich aus dem Klammerzusatz der Frage 5 ergibt, erkennbar auf eine detaillierte Darstellung einzelner Be-

---

<sup>54</sup> Vgl. S. 9, 11.

gutachtungen an. Hierdurch sollten die Änderungsschritte vom Entwurfstext hin zur endgültigen Vertragsversion nachvollzogen werden können (Frage 6).

In ihrer Beantwortung erklärt die Landesregierung, dass es einen regelmäßigen Austausch über erfolgte Änderungen gegeben habe, sodass bis zur finalen Fassung vergaberechtliche Expertise sichergestellt gewesen sei. Die Entwürfe seien von der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft Ernst & Young zur Verfügung gestellt worden. Die begleitende Begutachtung sei durch die Rechtsanwaltskanzlei Luther erfolgt. Weitergehende Informationen, insbesondere welche Entwurfsänderungen zu welchem Zeitpunkt vorgenommen wurden, werden in der Antwort nicht aufgeführt. Hinsichtlich der Fragen 5 und 6 dürfte insofern von einer nicht vollständigen Beantwortung auszugehen sein.

Desweiteren interessiert die Fraktion der CDU, ob es Hinweise gegeben habe, dass einzelne Vergaben rechtlich problematisch gewesen seien (Frage 9) und wie die Landesregierung mit solchen Hinweisen umgegangen sei (Frage 11).

In diesem Zusammenhang hat die Landesregierung dargelegt, dass nach Überzeugung der Rechtsanwaltskanzlei Luther der Betriebspachtvertrag vom 25. März 2010, der Formel-1-Konzessionsvertrag vom 13. Dezember 2010 und der Betriebspachtvertrag über den operativen Betrieb der CST vom 13./14. Dezember 2010 nicht vom sachlichen Anwendungsbereich des Vergaberechts erfasst werde. Aus dieser Information dürfte der Umkehrschluss gezogen werden, dass die Rechtsanwaltskanzlei Luther keine Hinweise, nach denen einzelne Vergaben rechtlich problematisch gewesen seien, erteilt haben mag.

Die Informationen der Landesregierung dürften schließlich so zu verstehen sein, dass ein Hinweis auf problematische „einzelne Vergaben“ auch nicht durch die Rechtsanwaltskanzlei Redeker erfolgte. Dies ergibt sich daraus, dass die Landesregierung in ihrer Antwort zu den Fragen 18 ff., auf die sie verweist, ausführt, dass die Stellungnahme der Kanzlei eine „allgemein gehaltene Prüfung“ darstelle, der kein „konkreter Vertragsentwurf“ zugrunde gelegen habe. Eine „den Abschluss des Betriebspachtvertrages betreffende Handlungsempfehlung“ sei daher nicht abgegeben worden. Hinsichtlich der Fragen 9 und 11 dürfte insofern eine vollständige Beantwortung der Landesregierung nahe liegen.

### c) Prüfung der Fragen 38 bis 43 und der Antwort

„38. Hat das Ministerium für Wirtschaft, Klimaschutz, Energie und Landesplanung, in dem laut Geschäftsverteilungsplan der Landesregierung (siehe Drucksache 16/11, dort insbesondere § 9 Ziff. 5, aber auch Ziff. 12) die Zuständigkeit im Rahmen des Beihilferechts angesiedelt ist, in der 16. Wahlperiode die Verträge, Vereinbarungen und Abkommen im Zusammenhang mit dem „Zukunftskonzept Nürburgring“ – insbesondere vor dem Hintergrund der Ausführungen des Landesrechnungshofs in dessen Jahresbericht 2011, Teil II zum Liquiditätspool (öffentlich vorgestellt am 13. April 2011, siehe dort S. 7 bis 15) – im Ministerium prüfen lassen?

39. Wenn ja: mit welchem Ergebnis?

40. Wenn nein: warum nicht?

41. Für den Fall, dass bisher keine Prüfung entsprechend der Frage 38 stattgefunden hat: Beabsichtigt das Ministerium für Wirtschaft, Klimaschutz, Energie und Landesplanung, in dem laut Geschäftsverteilungsplan der Landesregierung (siehe Drucksache 16/11, dort insbesondere § 9 Ziff. 5, aber auch Ziff. 12) die Zuständigkeit im Rahmen des Beihilferechts angesiedelt ist, – insbesondere vor dem Hintergrund der Ausführungen des Landesrechnungshofs in dessen Jahresbericht 2011, Teil II zum Liquiditätspool (öffentlich vorgestellt am 13. April 2011, siehe dort S. 7 bis 15) – die Verträge, Vereinbarungen und Abkommen im Zusammenhang mit dem „Zukunftskonzept Nürburgring“ prüfen zu lassen?

42. Wenn ja: Bis wann wird das Prüfungsergebnis vorliegen?

43. Wenn nein: warum nicht?

Wie schon in der Beantwortung der Kleinen Anfrage 218 (Drucksache 16/327) ausgeführt, wird mit der Anordnung über die Geschäftsverteilung der Landesregierung keine spezielle Zuständigkeit für die Überwachung von EU-beihilferechtlichen Vorschriften begründet. Die Einhaltung EU-beihilferechtlicher Grundsätze und Vorschriften obliegt – wie in der vergangenen Legislaturperiode – den jeweiligen Ressorts. Das „Zukunftskonzept Nürburgring“ liegt entsprechend der Anordnung über die Geschäftsverteilung im Zuständigkeitsbereich des Ministeriums des Innern, für Sport und Infrastruktur.“

Hinsichtlich der Fragen 38 bis 43 bestehen keine Anhaltspunkte dafür, dass die sachliche Reichweite des parlamentarischen Fragerechts überschritten sein könnte. Auch die in die Zukunft gerichtete Frage 41 wirft keine verfassungsrechtlichen Bedenken auf, zumal die Landesregierung hierdurch nicht verpflichtet wird, eine abschließende Entscheidung über eine mögliche Prüfung zu treffen.

Die Fraktion der CDU ist der Ansicht, dass die Fragen 38 bis 43 nicht beantwortet worden seien. Der vorgenannte Fragenkomplex zielt unter anderem darauf ab, ob in der 16. Wahlperiode im Ministerium für Wirtschaft, Klimaschutz, Energie und Landesplanung Verträge, Vereinbarungen und Abkommen im Zusammenhang mit dem „Zukunftskonzept Nürburg-



ring“ geprüft wurden (Frage 38). Sofern dies nicht der Fall gewesen sein sollte, begehrt die Fraktion der CDU die Information, ob das Ministerium für Wirtschaft, Klimaschutz, Energie und Landesplanung eine solche Prüfung beabsichtigt (Frage 41).

In beiden Fragen wird angemerkt, dass der Geschäftsverteilungsplan der Landesregierung die Zuständigkeit des Ministeriums für Wirtschaft, Klimaschutz, Energie und Landesplanung für das Beihilferecht vorsehe. Desweiteren erfolgt ein in Parenthese eingeschobener Hinweis auf den Jahresbericht des Rechnungshofes aus dem Jahr 2011.

Die Antwort der Landesregierung bleibt auf Ausführungen zu ihrer Geschäftsverteilung beschränkt. Danach werde mit der Anordnung über die Geschäftsverteilung keine spezielle Zuständigkeit für die Überwachung EU-beihilferechtlicher Vorschriften begründet. Die Überprüfung obliege den jeweiligen Ressorts. Das „Zukunftskonzept Nürburgring“ liege daher im Zuständigkeitsbereich des Ministeriums des Innern, für Sport und Infrastruktur.

Aus diesen Ausführungen könnte womöglich die Schlussfolgerung gezogen werden, dass im Ministerium für Wirtschaft, Klimaschutz, Energie und Landesplanung in der aktuellen Wahlperiode keine Verträge im Zusammenhang mit dem „Zukunftsprojekt Nürburgring“ geprüft wurden und dort auch keine Überprüfung beabsichtigt ist.

Aus verfassungsrechtlicher Sicht ist jedoch anzumerken, dass die Regierung ihrer Antwortpflicht generell nur dann entsprechen kann, wenn der anfragende Abgeordnete keine Mutmaßungen über mögliche Interpretationen einer Antwort anstellen muss. Die Wirksamkeit parlamentarischer Kontrolle erfordert eine Antwort der Regierung, in der die Detailgenauigkeit einzelner Fragen aufgegriffen wird.<sup>55</sup> Es verbleiben damit zumindest Zweifel, ob die Antwort diesen Anforderungen genügt.

## **2. Kleine Anfrage des Abgeordneten Alexander Licht (CDU) „Formel-1-Verträge am Nürburgring“ und die Antwort des Ministeriums des Innern, für Sport und Infrastruktur (Drs. 16/356)**

- „1. Welche bestehenden vertraglichen Verbindungen sind im Einzelnen zur Durchführung der Formel 1 am Ring von wem/durch wen tangiert?*
- 2. Welche Verträge zwischen welchen Gesellschaften sind mit der Formel-1-Veranstaltung 2011 ausgelaufen?*

<sup>55</sup> Vgl. BbgVfG, DÖV 2001, 164, 165 m.w.N.

(3.) ...

(4.) ...

Zu den Fragen 1, 2, 3 und 4:

Mit Vertrag aus Dezember 2010 hat die Nürburgring GmbH die Durchführung des diesjährigen Formel-1-Rennens auf die Nürburgring Automotive GmbH übertragen. Diese hat die Organisation, insbesondere die Planung, Vorbereitung, Werbung, Durchführung und Abwicklung der Formel 1 auf den von ihr gepachteten Flächen und Strecken auch für etwaige Folgeveranstaltungen übernommen.

Die Rechte für die Formel 1 liegen bei der Firmengruppe um die Formula One Management Ltd. Das Formel-1-Rennen in diesem Jahr war das letzte, das auf Basis eines in 2006 abgeschlossenen Vertrages mit der genannten Firmengruppe durchgeführt wurde. Überdies endete der Vertrag mit dem ADAC über die sportliche Ausrichtung.

Konkrete Verhandlungen über künftige Formel-1-Rennen sollen aufgenommen werden. Auch aus verhandlungstaktischen Gründen können darüber hinaus keine näheren Angaben gemacht werden.“

Die Kleine Anfrage dürfte verfassungsrechtlich zulässig sein. Die Verantwortlichkeit der Landesregierung ist gegeben, soweit sie auf Grund der Gesellschafterstellung des Landes bei der Nürburgring GmbH in personeller und sachlicher Hinsicht Einfluss nehmen kann.<sup>56</sup>

Hinsichtlich der Nürburgring Automotive GmbH, die sich allein in Privater Hand befindet, dürfte sich das Fragerecht nur auf solche Vertragsverhältnisse der Gesellschaft beziehen, an denen das Land unmittelbar oder mittelbar (etwa über die Nürburgring GmbH) beteiligt ist.

Überdies ist die parlamentarische Kontrolle für all jene Sachgebiete eröffnet, die sich die Landesregierung kraft ihrer politischen Entscheidungsautonomie zu Eigen gemacht hat. Die Verantwortlichkeit der Landesregierung hinsichtlich Privater besteht auch in Fällen, in denen Subventionen gewährt werden (wie etwa bei der Bezuschussung eines Formel-1-Rennens mit öffentlichen Fördermitteln).<sup>57</sup>

Sodann ist zu untersuchen, ob die Fragen 1 und 2 – wie von der Fraktion der CDU vorgetragen – unvollständig beantwortet wurden.

---

<sup>56</sup> Vgl. S. 4.

<sup>57</sup> Allgemein hierzu BVerfGE 77, 1, 39; siehe auch *Hölscheidt*, a.a.O., S. 32.

Die Frage 1 zielt auf die Information ab, welche einzelnen bestehenden Verträge im Falle weiterer Formel-1-Veranstaltungen von wem oder durch wen betroffen sein werden. In Frage 2 wird um Mitteilung einzelner Verträge gebeten, die mit der Formel-1-Veranstaltung des Jahres 2011 ausgelaufen sind.

Die Landesregierung nimmt in ihrer Beantwortung auf folgende drei Verträge Bezug:

Mit „Vertrag aus Dezember 2010“ sei die Durchführung des vergangenen Formel-1-Rennens und etwaiger Folgeveranstaltungen auf die Nürburgring Automotive GmbH übertragen worden. Desweiteren sei auf Basis eines „in 2006 abgeschlossenen Vertrages“ mit der Formula One Management Ltd. das Formel-1-Rennen 2011 auf dem Nürburgring durchgeführt worden. Schließlich habe ein Vertrag mit dem ADAC über die sportliche Ausrichtung „geendet“.

In ihrer Antwort gibt die Landesregierung einen Überblick über diverse bestehende Vertragsverhältnisse, ohne im Einzelnen darzulegen, inwiefern vertragliche Beziehungen zwischen welchen Gesellschaften durch einen neuen Vertrag zur Durchführung künftiger Formel-1-Veranstaltungen betroffen sein werden. Zudem wird das Datum der Vertragsschließung nicht näher benannt. Die Parteien der Altverträge werden nicht präzisiert und können allenfalls hergeleitet werden. Die Mitteilung dürfte daher hinter den mit der Frage 1 begehrten Auskünften zurückbleiben.

Der Frage 2 kann die Information zugeordnet werden, dass ein 2006 abgeschlossener Vertrag mit der Formula One Management Ltd. mit Durchführung des Formel-1-Rennens 2011 vollzogen wurde. Dass keine weiteren vertraglichen Rechtsverhältnisse, für die eine Verantwortlichkeit der Landesregierung im Sinne des parlamentarischen Fragerechts besteht, mit der Rennveranstaltung ausgelaufen sind, kann der Antwort nicht ausdrücklich entnommen, sondern allenfalls unterstellt werden. Welche Bedeutung der „Vertrag mit dem ADAC“ für das Thema der Kleinen Anfrage („Formel-1-Verträge am Nürburgring“) hat, erschließt sich nicht unmittelbar. Insgesamt dürfte daher nicht festgestellt werden können, dass die Antwort den verfassungsrechtlichen Direktiven des Fragerechts entspricht.

**3. Kleine Anfrage der Abgeordneten Christine Schneider „Ausgesetzte Förderung von Investitionen für die Weinbereitung und die Vermarktung von Wein“ und die Antwort des Ministeriums für Umwelt, Landwirtschaft, Ernährung, Weinbau und Forsten (Drs. 16/408)**

*„3. Welche Folgen hat die Aussetzung für die betroffenen Betriebe?“*

Zu Frage 3:

Neue Anträge können erst nach der Änderung der entsprechenden Landesverordnung gestellt, bewilligt und durchgeführt werden.“

Die Kleine Anfrage dürfte von der sachlichen Reichweite des Fragerechts erfasst sein. Zu untersuchen ist daher, ob die Frage 3, wie von der Fraktion der CDU angeführt, unvollständig beantwortet wurde, weil die Landesregierung nicht auf die wirtschaftlichen und finanziellen Folgen für betroffene Betriebe eingeht.

Ziffer 3 der Kleinen Anfrage enthält die allgemein gehaltene Frage, welche Folgen die Aussetzung der Förderung von Investitionen für die Weinbereitung und die Vermarktung von Wein für die betroffenen Betriebe hat. Die Landesregierung hat diese Fragestellung in dem Sinne ausgelegt, dass nach Auswirkungen auf das Verwaltungsverfahren gefragt wird. Hierfür ist in erster Linie auch die Verantwortlichkeit der Landesregierung gegeben.

Wollte man die Frage hingegen derart interpretieren, dass nach betriebswirtschaftlichen Auswirkungen gefragt wird, kann eine Verantwortlichkeit der Landesregierung nicht ohne weiteres begründet werden. Zudem erhebt sich die Frage, wie es der Landesregierung praktisch möglich sein soll, die Folgen der Aussetzung für einzelne Betriebe beurteilen zu können.

Im Übrigen würde bei dieser Interpretation der Fragestellung nicht hinreichend deutlich, welche Unternehmen mit der Bezeichnung „betroffene Betriebe“ gemeint sind. Unter Bezugnahme auf Frage 2 könnten hiermit die Unternehmen gemeint sein, deren Förderanträge bereits bewilligt wurden. Die Landesregierung hat hinsichtlich dieser Betriebe geantwortet, dass bereits genehmigte Anträge auf Investitionsförderung wie geplant durchgeführt und bezuschusst werden.

Sollten mit dem Begriff „betroffene Betriebe“ all jene Unternehmen gemeint sein, die künftig Förderanträge stellen wollen, wird eine Einschätzung der betriebswirtschaftlichen Auswirkungen kaum prognostizierbar sein.

Vor diesem Hintergrund dürfte die Landesregierung mit Blick auf Frage 3 hinreichende Informationen dargetan habe. Wie das Verfassungsgericht des Landes Brandenburg klargestellt hat, setzt eine vollständige Antwort nicht voraus, dass die Auskunft ins Detail ausufern muss, ohne Rücksicht, was und wie genau gefragt worden ist. In Zweifelsfällen, so das Gericht, könne es Sache des Abgeordneten sein, ergänzend nachzufragen.<sup>58</sup>

#### **4. Kleine Anfrage der Abgeordneten Christian Baldauf und Dr. Axel Wilke „PEBB§Y Deckungsgrade“ und die Antwort des Ministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz (Drs. 16/562)**

*„1. Wie hoch ist der PEBB§Y-Deckungsgrad im mittleren Dienst am Oberlandesgericht Koblenz, wie hoch ist er am Pfälzischen Oberlandesgericht Zweibrücken (bitte nach Oberlandesgerichten aufschlüsseln)?*

*2. Wie hoch sind die PEBB§Y-Deckungsgrade der nachgeordneten Land- und Amtsgerichte sowie der Staatsanwaltschaften (bitte einzeln auflisten)?*

Zu den Fragen 1 und 2:

Die bisherige Praxis sieht einen Austausch der Ergebnisse der Personalbedarfsberechnungen zwischen den Fachgerichten und/oder der ordentlichen Gerichtsbarkeit nicht vor. Die Ergebnisse der Personalbedarfsberechnungen der ordentlichen Gerichtsbarkeit werden den Chef- und Landgerichtspräsidenten sowie den Generalstaatsanwälten und den Leitenden Oberstaatsanwälten übersandt. Die Personalbedarfsberechnungen der Fachgerichte werden den jeweiligen Chefpräsidenten übersandt. Ferner werden die Personalvertretungen über die sie betreffenden Deckungsgrade informiert.

Seitens des Ministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz ist jedoch in Abweichung von dem bisherigen Vorgehen beabsichtigt, die Ergebnisse der Personalbedarfsberechnung künftig in geeigneter Form zu veröffentlichen. Vor einer abschließenden Entscheidung über das weitere Vorgehen wird der Umgang mit den Ergebnissen der Personalbedarfsberechnung in den anderen Bundesländern abgefragt. Eine entsprechende Länderumfrage ist bereits angelaufen. In diesem Rahmen wird erfragt, ob und gegebenenfalls in welchem Umfang die Ergebnisse zwischen den Gerichtsbarkeiten ausgetauscht und in welcher Form sie veröffentlicht werden, wer Zugang zu den Daten hat und welche Stellen beteiligt wurden. In einem nächsten Schritt ist vorgesehen, den hiesigen Geschäftsbereich sowie die Personal- und Interessenvertretungen zu dem geplanten Vorgehen anzuhören.

<sup>58</sup> BbgVfG, DÖV 2001, 164, 165.

Vor diesem Hintergrund wird derzeit davon abgesehen, die oben genannten Fragen im Rahmen einer Kleinen Anfrage zu beantworten, die entsprechenden Daten können jedoch – falls gewünscht – in einer vertraulichen Sitzung des Parlamentes offengelegt werden.“

Die Kleine Anfrage dürfte auf Grund der Verantwortlichkeit der Landesregierung für den Personalbedarf in der Justiz verfassungsrechtlich zulässig sein, so dass sich die Frage anschließt, ob die Auskunft gemäß Art. 89a Abs. 3 Satz 1 LV verweigert werden durfte. Dies wird von der Fraktion der CDU in Abrede gestellt.

In der Kleinen Anfrage werden Informationen über die PEBB§Y-Deckungsgrade im mittleren Dienst am Oberlandesgericht Koblenz, am Pfälzischen Oberlandesgericht Zweibrücken, in den nachgeordneten Land- und Amtsgerichten sowie der Staatsanwaltschaften begehrt. Das Ministerium der Justiz und für Verbraucherschutz hat mitgeteilt, dass „derzeit davon abgesehen“ werde, die Fragen zu beantworten.

Die Auskunftsverweigerung gegenüber den Abgeordneten wird damit begründet, dass das Ministerium beabsichtige, die Ergebnisse der Personalbedarfsberechnung künftig in „geeigneter Form“ zu veröffentlichen. Vor einer abschließenden Entscheidung über das weitere Vorgehen werde die Landesregierung die Ergebnisse einer Länderumfrage, in der der Umgang mit den Daten der Personalbedarfsberechnung abgefragt werde, abwarten. Zudem soll der „hiesige Geschäftsbereich sowie die Personal- und Interessenvertretungen“ zu der in Zukunft geplanten Form der Veröffentlichung angehört werden.

Vorliegend kann allein in Betracht gezogen werden, dass die Landesregierung die Beantwortung der Kleinen Anfrage gemäß Art. 89a Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 LV verweigern durfte, weil der „Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung“ betroffen ist.

Der „Kernbereich exekutive Eigenverantwortung“ erfasst nach der zuvor dargestellten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts einen gegenüber dem Parlament unausforschbaren Initiativ-, Beratungs- und Handlungsbereich der Regierung. Das Bundesverfassungsgericht zählt hierzu den Prozess der Willensbildung der Regierung, der sich sowohl im Kabinett selbst als auch in ressortinternen und –übergreifenden Abstimmungen vollziehen kann.<sup>59</sup>

---

<sup>59</sup> Zur Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts im Einzelnen vgl. S. 7.

Sieht die Landesregierung ihren Arkanbereich als betroffen an, so ist sie gemäß Art. 89a Abs. 3 Satz 3 LV angehalten, die genauen Umstände hierfür substantiiert darzulegen, damit den Abgeordneten die Überprüfung der Plausibilität ermöglicht wird.

Zweifelhaft erscheint, ob die Landesregierung derartige Umstände dargetan hat. Denn bei der Beantwortung einer parlamentarischen Anfrage handelt es sich um keine „Form der Veröffentlichung“, wie sie in der Mitteilung des Ministeriums angesprochen wird. Das Frage-recht stellt ein Instrument des Parlaments dar, das der eigenen Informationsgewinnung dient und das für die Regierung eine Pflichtenstellung begründet. Die Reichweite des Fragerechts der Abgeordneten kann insofern nicht von politischen Erwägungen der Gubernative abhängen.

Davon zu unterscheiden ist das zweifelsohne bestehende Recht der Regierung, die Veröffentlichung der Personalbedarfszahlen im Hinblick auf die Wahrnehmung eigener Kompetenzen zurückzustellen, bis eine ihrer Meinung nach geeignete Publizitätsform gefunden wurde. Derartige politische Erwägungen der Regierung können für deren verfassungsrechtlichen Kompetenzbereich (z.B. die eigene Informationsarbeit) Relevanz erlangen, jedoch keine verfassungsrechtlich gewährleisteten Informationsrechte „der anderen Gewalt“ einschränken.

Selbst wenn man in der Mitteilung des Ministeriums Hinweise auf den Arkanbereich der Regierung erblicken wollte, so ist überdies zu bedenken, dass vor dem parlamentarischen Fragerecht lediglich das interne Verfahren der Regierung als solches grundsätzlich geschützt wird, jedoch nicht die ihm zugrundeliegende Sachmaterie.<sup>60</sup>

Zweifelhaft ist allerdings, ob sich die Landesregierung in ihrer Mitteilung überhaupt auf den „Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung“ berufen wollte, da sie ihre Bereitschaft, in einer vertraulichen Sitzung des Parlaments Auskunft zu erteilen, erklärt hat.

Sofern das Ministerium der Justiz und für Verbraucherschutz die Personalbedarfszahlen in einer vertraulichen Sitzung des Parlaments mitteilen will, wäre ein solches Vorgehen mit dem Wesen des Fragerechts als ein Instrument öffentlicher parlamentarischer Kontrolle allerdings ebenfalls nicht ohne weiteres vereinbar.<sup>61</sup> Dem Grundsatz der Öffentlichkeit kommt für die

<sup>60</sup> So *Magiera*, in: Schneider/Zeh (Hrsg.), a.a.O., § 52, Rn. 77 m.w.N.

<sup>61</sup> Vgl. BVerfGE 124, 161, 193.

Effektivität des Fragerechts eine zentrale Funktion zu.<sup>62</sup> Aus diesem Grund sieht Art. 89a Abs. 3 Satz 2 LV vor, dass allein im Falle der Offenbarung von Staatsgeheimnissen oder schutzwürdigen Interessen Einzelner (Art. 89a Abs. 3 Satz 2 Nr. 1 LV) Vorkehrungen gegen das Bekanntwerden geheimhaltungsbedürftiger Tatsachen zu treffen sind.

Ob und inwieweit die Voraussetzungen der vorbeschriebenen Ausnahmefälle gegeben sind, bedarf der nachvollziehbaren Begründung der Landesregierung.<sup>63</sup> Es kann hingegen nicht festgestellt werden, dass die in der Antwort der Landesregierung genannten Gründe für die Nichtbeantwortung der Kleinen Anfrage diesen Anforderungen genügen.

Wissenschaftlicher Dienst

---

<sup>62</sup> Vgl. S. 4 f.

<sup>63</sup> BVerfGE 124, 161, 193.