



Wissenschaftliche Dienste

Abteilung II

Wissenschaftlicher Dienst, Parlamentsdienst und Informationsdienste

Referat P 1

Az.: P 1 / 52 1682

30. Mai 2017

Umfang und Grenzen der Aktenvorlagepflicht der Landesregierung gegenüber dem Parlament

A. Auftrag

Im Rahmen einer in vertraulicher Sitzung des Haushalts- und Finanzausschusses erfolgten Beratung eines Berichtsantrages hat der Ausschuss um eine Prüfung von Umfang und Grenzen der Aktenvorlageverpflichtung der Landesregierung gegenüber dem Parlament gebeten. Hintergrund war die Bitte eines Abgeordneten auf Vorlage einzelner Aktenbestandteile aus der Abwicklung einer vertraglichen Beziehung mit einem Geschäftspartner der Landesregierung. Unter Berufung auf eine Vertraulichkeitsvereinbarung mit diesem Vertragspartner sieht sich die Landesregierung nicht in der Lage, dieser Bitte zu entsprechen: nach dieser Vertraulichkeitsvereinbarung dürfe sie Informationen zu dem Vertragsverhältnis Dritten gegenüber – selbst in einer die Vertraulichkeit wahrenden Weise – nur offenbaren, soweit gesetzliche Informationspflichten der Regierung bestehen. Zu klären ist daher, ob insoweit eine Aktenvorlagepflicht der Landesregierung besteht, aufgrund derer der Landtag Einsicht in einzelne Aktenbestandteile und Dokumente aus der Geschäftsbeziehung mit dem Vertragspartner der Landesregierung nehmen darf.

B. Stellungnahme

1. Informationsrechte des Parlaments als Voraussetzung parlamentarischer Kontrolle

Um Umfang und Grenzen einer Aktenvorlageverpflichtung der Landesregierung gegenüber dem Landtag Rheinland-Pfalz zu bestimmen, bedarf es zunächst einer Einordnung einer solchen Pflicht in das verfassungsrechtliche Beziehungsgeflecht zwischen Regierung und Parlament in der parlamentarischen Demokratie – und zwar in der konkreten Gestalt, die dieses nach der Verfassung für Rheinland-Pfalz hat.



Der Landtag Rheinland-Pfalz als unmittelbar vom Volk gewähltes Repräsentationsorgan ist das zentrale demokratische Gremium des Landes.¹ Der Landtag wählt den Ministerpräsidenten, bestätigt die von diesem ernannte Landesregierung und erlässt die Gesetze, soweit die Gesetzgebung nicht unmittelbar durch das Volk erfolgt. Neben dieser Kurations- und Legislativfunktion kommt dem Landtag nach Art. 79 Abs. 1 Satz 2 LV auch die Aufgabe zu, die vollziehende Gewalt zu kontrollieren – zumal nach der grundgesetzlichen Zuständigkeitsverteilung im bundesrepublikanischen Bundesstaat die Gesetzgebungskompetenzen in vielen wesentlichen Fragen dem Bund² und die exekutiven Funktionen sehr stark den Ländern zugeordnet sind.³ Den Landesregierungen als oberstes Exekutivorgan der Länder kommt damit eine sehr starke Stellung zu, sodass der nach Art. 77 LV zu den tragenden staatlichen Organisationsprinzipien in Rheinland-Pfalz gehörende Grundsatz der Gewaltenteilung mit Blick auf diese starke Stellung der Regierung eine wirksame parlamentarische Kontrolle gebietet.⁴ Das parlamentarische Regierungssystem wird gerade in den Ländern grundlegend durch die Kontrollfunktion des Parlaments geprägt; hierin liegt ein Schwerpunkt der Tätigkeit der Landesparlamente.⁵

Parlamentarische Informationsrechte dienen der Unterrichtung des Parlaments und sind unverzichtbare Voraussetzung einer effektiven Regierungskontrolle im System der parlamentarischen Demokratie.⁶ Eine effektive Kontrolle setzt voraus, dass der kontrollierenden Instanz hinreichend Informationen zur Verfügung stehen, um die ihr verantwortliche Stelle und deren Handeln wirksam kontrollieren zu können. Im gewaltenteilenden parlamentarischen Regierungssystem ist es somit erforderlich, dass dem Parlament als Kontrollinstanz Instrumente an die Hand gegeben sind, um sich effektiv über das Handeln der Regierung informieren zu können.

¹ *Perne*, in: Brocker/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2014, Art. 79, Rn. 8.

² Die gesetzgeberischen Aufgaben der Landesparlamente betreffen insbesondere die klassischen „Hausgüter“ der Länder, wie etwa Fragen des Schul- und Bildungsrechts sowie des allgemeinen Gefahrenabwehr- und Ordnungsrechts; für weitere Gesetzgebungsbefugnisse der Länder siehe: *Kunig*, in: von Münch/Kunig, GG, 6. Aufl. 2012, Art. 70 Rn. 8.

³ Zu dieser föderativen Gewaltenteilung im Bundesstaat siehe: *Hanebeck*, Der demokratische Bundesstaat des Grundgesetzes, 2004, S. 262 ff.

⁴ Vgl. zur grundgesetzlichen Gewaltenteilung BVerfGE 67, 100 (130), 110, 199 (215), 124, 78 (114).

⁵ Vgl. *Perne*, in: Brocker/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2014, Art. 79, Rn. 36; *Schneider*, in: Benda/Maihofer/Vogel, Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 2. Aufl. 1995, § 13 Das parlamentarische System, Rn. 91.

⁶ *Schneider*, in: Benda/Maihofer/Vogel, Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 2. Aufl. 1995, § 13 Das parlamentarische System, Rn. 95.

2. Instrumente zur Informationsbeschaffung

Ein Aktenvorlageanspruch des Parlaments bzw. eine diesem Anspruch korrespondierende Aktenvorlagepflicht der Regierung gehört systematisch zu den Instrumenten zur Informationsbeschaffung des Parlaments gegenüber der Regierung. Zur Beschaffung der für eine wirksame Regierungskontrolle erforderlichen Informationen sehen Grundgesetz und die Landesverfassungen verschiedene Instrumente vor. Auf Grundlage dieser Instrumente haben die Parlamente Anspruch darauf, durch Dritte über die Beantwortung von Anfragen oder die Erteilung von Auskünften informiert zu werden (Fremdinformation) oder sich selbst die erforderlichen Informationen zu beschaffen (Selbstinformation).

In der rheinland-pfälzischen Landesverfassung finden sich entsprechende Regelungen in den Art. 89 bis 91 LV. Dabei handelt es sich namentlich um

- das Zitierrecht gem. Art. 89 LV,
- Parlamentarische Anfragen gem. Art. 89 a LV,
- die Unterrichtungspflicht der Landesregierung gem. Art. 89 b LV,
- das Auskunfts- und Aktenvorlagerecht des Petitionsausschusses gem. Art. 90 a LV sowie
- das Beweiserhebungsrecht der Untersuchungsausschüsse gem. Art. 91 LV.

Das Zitierrecht, also das Recht des Parlaments und seiner Ausschüsse, die Anwesenheit jedes Mitglieds der Landesregierung verlangen zu können,⁷ stellt gemeinsam mit dem korrespondierenden Zutritts- und Rederecht der Regierung⁸ eine der elementaren Regeln des parlamentarischen Regierungssystem über das Verhältnis von Legislative und Exekutive dar.⁹ Es ist auch historisch das grundlegende Informationsbeschaffungsmittel des Parlaments.¹⁰ Bereits vor der – in Umsetzung der Ergebnisse der Enquete-Kommissionen Verfassungsreform¹¹ bzw. Parlamentsreform¹² – in Art. 89 a LV eingefügten expliziten Regelung zu parlamentarischen Anfragen und dem Auskunftsanspruch, war eine der Anwesenheitspflicht entsprechende Verpflichtung der Regierung zur aktiven Beteiligung an den Beratungen und den Abgeordneten „Rede und

⁷ Art. 89 Abs. 1 LV.

⁸ Art. 89 Abs. 2, 3 LV.

⁹ *Brocker*, in: Epping/Hillgruber, GG, 2. Aufl. 2013, Art. 43, Vorspann; *Klein*, in: Maunz/Dürig, GG, 71. Lfg. 2014, Art. 43 Rn. 1, 25.

¹⁰ Siehe *Hummrich*, in: Brocker/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2014, Art. 89 Rn. 1; *Klein*, in: Maunz/Dürig, GG, 71. Lfg. 2014, Art. 43 Rn. 2 ff.; *Morlok*, in: Dreier, GG, 2. Aufl. 2008, Art. 43 Rn. 3.

¹¹ LT-Drs. 12/5555.

¹² LT-Drs. 13/3500.

Antwort“ zu stehen, unstreitig anerkannt.¹³ Diese Pflicht folgt aus der Verantwortlichkeit der Regierung gegenüber dem Parlament und ermöglicht diesem, unmittelbar von der Landesregierung Informationen und Auskünfte zu erhalten, um deren Arbeit wirksam kontrollieren zu können.

In der Praxis von großer Bedeutung für die Informationsbeschaffung des Parlaments sind des Weiteren die parlamentarischen Anfragen, welche die Landesregierung nach Art. 89 a Abs. 1 LV unverzüglich beantworten muss. Gleiches gilt für das in Art. 89 a Abs. 2 LV geregelte Recht eines jeden Mitglieds eines Landtagsausschusses, von der Landesregierung verlangen zu können, dass diese dem Ausschuss zu Gegenständen seiner Beratung Auskünfte erteilt. Darüber hinaus findet sich in Art. 89 b LV eine explizit als Bringschuld¹⁴ ausgestaltete Unterrichtungspflicht der Landesregierung, in deren Erfüllung die Landesregierung regelmäßig und unaufgefordert über die darin genannten speziell definierten Gegenstände informiert, ohne dass es einer Anfrage oder eines Antrages von Seiten des Parlaments bedarf.

Bei den vorgenannten Rechten des Landtags handelt es sich um Informationsinstrumente, die auf die Erteilung von Auskünften und die Gewährung von Informationen durch die Regierung gerichtet sind. Soweit diese Fragen beantworten muss, bestimmt sie innerhalb ihrer Pflicht, zutreffend und grundsätzlich vollständig zu antworten, den Inhalt der Antwort ansonsten gemäß ihrer politischen Verantwortung gegenüber dem Parlament nach pflichtgemäßem Ermessen selbst.¹⁵ Auch die Unterrichtungspflicht nach Art. 89 b LV ist wie das Fragerecht darauf gerichtet, dass die Regierung über die genannten Gegenstände informiert,¹⁶ ohne dass dies an eine bestimmte Form gebunden ist.¹⁷ Das Parlament beschafft sich nicht selbst die erforderlichen Informationen, sondern bekommt diese als Fremdinformation von der Regierung zur Verfügung gestellt.

Über diese Fremdinformationsrechte hinaus gibt es jedoch auch Selbstinformationsrechte des Parlaments. Diese sind jedoch auf eng umrissene Sachverhalte begrenzt und finden sich als

¹³ *Brocker*, in: Epping/Hillgruber, GG, 2. Aufl. 2013, Art. 43 Rn. 9 m.w.N.; das Interpellationsrecht wird danach nicht allein aus der Anwesenheitspflicht der Regierung begründet, sondern wurzelt weitergehend im allgemeinen Statusrecht des Abgeordneten

¹⁴ *Hölscheid*, Information der Parlamente durch die Regierungen, DÖV 1993, 593, 596; *Brüning*, Der informierte Abgeordnete, Der Staat 2004, 511; *Edinger*, in: Brocker/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2014, Art. 89 b Rn. 1.

¹⁵ *Edinger*, Keine Auskunft über bewaffneten Innensenator? Fragwürdige Entscheidung des Hamburgischen Verfassungsgerichts, ZParl 35 (2004), 305, 307; *ders.*, in: Brocker/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2014, Art. 89 a Rn. 13.

¹⁶ *Edinger*, in: Brocker/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2014, Art. 89 b Rn. 1.

¹⁷ *Edinger*, in: Brocker/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2014, Art. 89 b Rn. 7.

besondere parlamentarische Informationsrechte in dem Beweiserhebungsrecht der Untersuchungsausschüsse nach Art. 91 LV sowie in dem Auskunfts- und Aktenvorlagerecht des Petitionsausschusses nach Art. 90 a LV. Dem Petitionsausschuss¹⁸ steht ein weitreichendes¹⁹ Zutritts-, Informations- und Akteneinsichtsrecht gegenüber der Landesregierung und Trägern öffentlicher Verwaltung des Landes zu,²⁰ womit diesem ein weitgehendes Recht auf Selbstinformation zugestanden wird.²¹ Noch weitergehend ist das Informationsrecht der vom Landtag zu speziellen Untersuchungsthemen eingesetzten Untersuchungsausschüsse: Diese haben nach Art. 91 Abs. 4 LV ein Beweiserhebungsrecht in sinngemäßer Anwendung der Vorschriften der Strafprozessordnung.²² Untersuchungsausschüssen stehen damit die klassischen Beweismittel des Strafprozesses zur Verfügung, namentlich den Zeugen- sowie den Urkundsbeweis.²³ Zu letzterem zählt das Recht, Akten der Landesregierung anzufordern, Einsicht in diese zu nehmen und sie auszuwerten. Dieses Recht auf Aktenvorlage ist nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts Kernbestandteil des parlamentarischen Untersuchungsrechts: Der Anspruch des Parlaments, Akten aus dem Verantwortungsbereich der Regierung vorgelegt zu bekommen, ist danach in der grundgesetzlichen Ordnung wesentlicher Bestandteil des Kontrollrechts aus Art. 44 Abs. 1 Satz 1 GG und des Rechts auf Beweiserhebung nach Art. 44 Abs. 2 Satz 1 GG.²⁴ Die rheinland-pfälzische Landesverfassung hat diese dem Untersuchungsausschussrecht innewohnende Aktenvorlagepflicht in Art. 91 Abs. 3 Satz 3 LV ausdrücklich festgeschrieben.²⁵

Das Beweiserhebungsrecht der Untersuchungsausschüsse reicht im Rahmen der strafprozessualen Beweismittel grundsätzlich sehr weit.²⁶ Allerdings ist dieses gegenständlich wiederum durch das konkret definierte Untersuchungsthema des jeweiligen Einsetzungsbeschlusses

¹⁸ Der anders als die übrigen Ausschüsse des Landtags nicht lediglich dessen Beschlüsse vorbereitet, sondern abschließend über die nach Art. 11 LV an den Landtag gerichteten Eingaben entscheidet; hierzu *Mensing*, in: Brocker/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2014, Art. 90 a Rn 3.

¹⁹ Eingeschränkt nur in dem engen Rahmen des Art. 90 a Abs. 3 LV; hierzu *Mensing*, in: Brocker/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2014, Art. 90 a Rn 28.

²⁰ Art. 90 a LV nennt insoweit nicht nur alle Landesbehörden sowie der Aufsicht des Landes unterstehende Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts, sondern explizit auch juristische Personen des Privatrechts, nichtrechtsfähige Vereinigungen und natürliche Personen, soweit sie unter der Aufsicht des Landes öffentlich-rechtliche Tätigkeit ausüben.

²¹ *Mensing*, in: Brocker/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2014, Art. 90 a Rn. 22.

²² Zum Verfahren parlamentarischer Untersuchungsausschüsse nach Art. 44 GG vgl. *Glauben*, in: BK-GG, 160. Akt. 2013, Art. 44 Rn. 94 ff.

²³ *Glauben*, in: Brocker/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2014, Art. 91 Rn. 23.

²⁴ BVerfGE 124, 78 (115 f.) mit weiteren Nachweisen auch zu entsprechenden landesverfassungsrechtlichen Regelungen; 77, 1 (96); 67, 100 (128).

²⁵ *Brocker*, in: Grimm/Caesar, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2001, Art. 91 Rn. 46.

²⁶ BVerfGE 124, 78 (115); *Brocker*, in: Glauben/Brocker, Das Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse in Bund und Ländern, 3. Aufl. 2016, Kapitel 15, Rn. 2 ff. Zu den Grenzen siehe *Glauben*, in: BK-GG, 160. Akt. 2013, Art. 44 Rn. 96.

begrenzt.²⁷ Ein Aktenvorlageanspruch des Untersuchungsausschusses besteht daher auch nur innerhalb des spezifischen Untersuchungsauftrages.²⁸

Auch das Selbstinformationsrecht des Petitionsausschusses nach Art. 90 a LV – insbesondere die darin genannten Zutritts- und Akteneinsichtsrechte²⁹ – hebt sich deutlich von dem dem Petitionsrecht aus Art. 11 LV folgenden allgemeinen Petitionsinformationsrecht als parlamentarisches Annexrecht ab. Dem Petitionsausschuss wird damit – wie den Untersuchungsausschüssen – ausnahmsweise ein Recht auf Selbstinformation zugestanden, welches die Verfassung sonst nicht vorsieht. Allerdings besteht dieses ebenfalls nur im Rahmen des durch die konkrete Petition gesteckten Rahmens, sodass die entsprechenden Informationsrechte durch den Gegenstand der Eingabe begrenzt sind.³⁰

3. Fremdinformation als Regel, Eigeninformation als Ausnahme

Diese Zusammenschau der Informationsinstrumente im parlamentarischen Regierungssystem zeigt, dass in dem Kanon der Informationspflichten der Regierung bzw. der Auskunftrechte des Parlaments die Eigeninformation mittels Aktenvorlage bzw. Akteneinsicht die Ausnahme darstellt. Die ausdrückliche und durch den bestimmten Untersuchungsgegenstand bzw. die konkrete Eingabe begrenzte Regelung der Selbstinformationsrechte bei Untersuchungs- und Petitionsausschuss verdeutlicht den Ausnahmecharakter dieses Mittels parlamentarischer Kontrolle. In der Regel wird der Informationsanspruch des Parlaments im Wege der Fremdinformation erfüllt, indem die Regierung dem Parlament schriftlich oder mündlich auf Fragen antwortet. Vor dem Hintergrund der Funktionentrennung von eigenständig handelnder Exekutive und diese kontrollierende Legislative hat letztere damit regelmäßig nur einen Anspruch darauf, dass die kontrollierte Regierung Auskünfte erteilt und Informationen zur Verfügung stellt. Eine eigene Selbstinformation des Parlaments ist in den deutschen Verfassungen mit ihrem parlamentarischen Regierungssystem im Wesentlichen regelmäßig nur in eng umgrenzten Fällen vorgesehen.³¹

²⁷ Böckenförde, *Parlamentarische Untersuchungsausschüsse und kommunale Selbstverwaltung*, AöR 103 (1978), 1, 39; Brocker, in: *Glauben/Brocker, Das Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse in Bund und Ländern*, 3. Aufl. 2016, Kapitel 15, Rn. 6. zu den Anforderungen an die Bestimmtheit des Untersuchungsgegenstandes vgl. *Glauben*, in: *Glauben/Brocker, Das Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse in Bund und Ländern*, 3. Aufl. 2016, Kapitel 6, Rn. 8 ff.

²⁸ *Glauben*, in: *Glauben/Brocker, Das Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse in Bund und Ländern*, 3. Aufl. 2016, Kapitel 17, Rn. 4 f.

²⁹ Zum hiervon abgeleiteten Akteneinsichtsrecht des Bürgerbeauftragten als Parlamentsbeauftragten siehe *Mensing*, in: *Brocker/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz*, 2014, Art. 90 a Rn. 9.

³⁰ *Mensing*, in: *Brocker/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz*, 2014, Art. 90 a Rn. 22 ff.

³¹ *Glauben*, in: *BK-GG*, 160. Akt. 2013, Art. 44 Rn. 32.

In allen anderen Fällen sind die Auskunfts- und Informationsansprüche des Landtags Rheinland-Pfalz darauf begrenzt, dass die Regierung bestimmte Informationen zu geben und Auskünfte zu erteilen hat. Eine allgemeine Pflicht zur Vorlage von Unterlagen oder Akten bzw. ein generelles Recht des Landtags zur Einsicht in diese Unterlagen und Akten besteht nicht.³²

4. Regelungen zur Aktenvorlagepflicht in Landesverfassungen

Dieser Befund erhärtet sich durch einen vergleichenden Blick in andere deutsche Landesverfassungen: Sechs Landesverfassungen³³ enthalten explizite Regelungen zu einer Aktenvorlagepflicht der Landesregierung, die nicht an einen parlamentarischen Untersuchungsausschuss oder eine Eingabe gebunden sind. Vielmehr ist hier die Aktenvorlagepflicht explizit Teil des allgemeinen Auskunftsrechts des Landesparlaments. Sie ist auch inhaltlich nicht durch ein bestimmtes Untersuchungsthema oder den Gegenstand einer konkreten Eingabe begrenzt.

Die meisten Landesverfassungen knüpfen die Aktenvorlagepflicht an ein entsprechendes Quorum von einem Fünftel,³⁴ einem Viertel³⁵ oder der Mehrheit³⁶ der Mitglieder der Ausschüsse oder des Landesparlaments³⁷. Die weitgehendste Regelung findet sich insoweit in Art. 56 Abs. 3 Satz 2 der Verfassung des Landes Brandenburg, wo entsprechende Selbstinformationsrechte nicht an ein Quorum gebunden sind. Vielmehr hat jeder einzelne Abgeordnete Zugang zu allen Behörden und Dienststellen des Landes. Diese haben ihm auf Verlangen Auskünfte zu erteilen und Akten sowie sonstige amtliche Unterlagen vorzulegen. Die Verfassung für Rheinland-Pfalz enthält keine entsprechende Regelung.

Die Tatsache, dass in den aufgezählten Landesverfassungen – anders als im Grundgesetz und den weiteren Landesverfassungen – Aktenvorlageansprüche des Parlaments ausdrücklich geregelt sind, stützt die These, dass eine so weitreichende Kontrollbefugnis des Parlaments we-

³² Vgl. *Brocker*, in: BeckOK GG, 32. Ed. 2017, Vorb. zu Art. 44.

³³ Art. 56 Verfassung des Landes Brandenburg, Art. 30 Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg, Art. 24 Niedersächsische Verfassung, Art. 53 Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt, Art. 29 Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, Art. 40 Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern.

³⁴ Art. 30 Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg, Art. 24 Abs. 2 Satz 1 Niedersächsische Verfassung.

³⁵ Art. 53 Abs. 3 Satz 1 Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt, Art. 29 Abs. 2 Satz 2 Verfassung des Landes Schleswig-Holstein.

³⁶ Art. 40 Abs. 2 Satz 2 Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern.

³⁷ So in Hamburg und Schleswig-Holstein, wo das Akteneinsichtsrecht neben den Ausschüssen auch der Bürgerschaft bzw. dem Landtag als Ganzem zusteht.

gen der damit verbundenen Eingriffstiefe in den eigenen Verantwortungsbereich der Regierung³⁸ nur mit entsprechender ausdrücklichen Regelung zulässig ist. Im System einer gewaltdifferenzierenden Funktionsverschränkung mit jeweils eigenen Kompetenzen von Regierung und Parlament handelt es sich andernfalls um einen unzulässigen Übergriff in den Kompetenzbereich der anderen Gewalt.³⁹ Zwar wird der aus dem Gewaltenteilungsgrundsatz folgende „Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung“ und dessen auch von parlamentarischen Untersuchungsausschüssen grundsätzlich nicht ausforschbarer Initiativ-, Beratungs- und Handlungsbereich eher eng anzusehen sein.⁴⁰ Dennoch bedarf es für zwar nicht in den Kern-, aber in den ureigenen Funktionsbereich der Regierung eindringende Untersuchungskompetenzen des Parlaments einer entsprechenden verfassungsrechtlichen Verankerung, die umso expliziter geregelt sein muss, je weitergehend sie in den exekutiven Bereich hineinreicht.

5. Aktenvorlagepflicht im Rahmen der Verfassungsreformdiskussion in Rheinland-Pfalz

Dieses Ergebnis bestätigt sich auch mit Blick auf die Ergebnisse der in der 12. und 13. Wahlperiode von Landtag Rheinland-Pfalz eingesetzten Enquete-Kommissionen „Verfassungsreform“⁴¹ und „Parlamentsreform“⁴² und der Umsetzung der von diesen Kommissionen vorgelegten Empfehlungen.

Die Enquete-Kommission „Verfassungsreform“ der 12. Wahlperiode sah eine eigenständige Aktenvorlagepflicht der Landesregierung bei einem Quorum von einem Fünftel der Ausschussmitglieder als Instrument der Regierungskontrolle vor und empfahl hierzu mehrheitlich, folgende Regelung in die Landesverfassung aufzunehmen:

„Die Landesregierung hat den Ausschüssen des Landtags zu Gegenständen ihrer Beratung Akten vorzulegen, wenn dies ein Fünftel der Ausschußmitglieder verlangt.“⁴³

Die Landesregierung hatte in den Beratungen zwar „erhebliche“ verfassungsrechtliche Bedenken gegen die Normierung eines Akteneinsichtsrechts geltend gemacht.⁴⁴ Dieses könnte die Funktionsfähigkeit der Landesregierung „erheblich“ einschränken und führe nach Auffassung

³⁸ *Schneider*, Opposition und Information - Der Aktenvorlageanspruch als parlamentarisches Minderheitsrecht, AöR 99 (1974), 628, 642 spricht insoweit bei der Akteneinsicht von einer „Teilhabe des Parlaments an Verwaltungsaufgaben“ und „parlamentarische[r] Mitverwaltung“.

³⁹ *Perne*, in: Brouck/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2014, Art. 79 Rn. 9

⁴⁰ Siehe hierzu im Detail BVerfGE 67, 100 (139), 110, 199 (214), 124, 78 (120).

⁴¹ Enquete-Kommission „Reform der Landesverfassung“. Zur Einsetzung siehe LT-Drs. 12/846, Abschlussbericht in LT-Drs. 12/5555.

⁴² Zur Einsetzung siehe LT-Drs. 13/727, Abschlussbericht in LT-Drs. 13/3500.

⁴³ LT-Drs. 12/5555, S. 75.

⁴⁴ LT-Drs. 12/5555, S. 78.

der Regierung zu einer dem parlamentarischen Regierungssystem fremden, permanenten Kontrolle der Exekutive und zu einer nicht nur unerheblichen Verschiebung des Gewichts zwischen den Staatsgewalten. Eine daraufhin bei den Ländern mit parlamentarischem Akteneinsichtsrecht durchgeführte Umfrage bestätigte jedoch die von der Landesregierung befürchtete Gefährdung der Funktionsfähigkeit der Exekutive nicht. Die Wahrnehmung des Akteneinsichtsrechts habe in den betreffenden Ländern zu keinen gravierenden Problemen geführt. Auf dieser Grundlage befürwortete die Mehrheit der Enquete-Kommission die Regelung eines Akteneinsichtsrechts. Sie empfahl, dass der Antrag auf Aktenvorlage – entsprechend dem erforderlichen Quorum für die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses – von einem Fünftel der Ausschussmitglieder gestellt werden muss. Die Kommission erhoffte sich damit, dass auf diese Weise parlamentarische Informationsbedürfnisse auch ohne Einsetzung eines Untersuchungsausschusses befriedigt werden könnten.⁴⁵

In der 13. Wahlperiode hatte der Landtag Rheinland-Pfalz die Enquete-Kommission „Parlamentsreform“ eingesetzt. Diese hatte den Auftrag, in Anknüpfung an die Ergebnisse der Enquete-Kommission „Verfassungsreform“ weitere Empfehlungen zu entwickeln, u.a. wie die Informations- und Beteiligungsrechte des Parlaments ausgebaut und die Frage-, Auskunfts- und Akteneinsichtsrechte des Parlaments verstärkt werden können.⁴⁶ In deren Abschlussbericht sprach sich die Kommission nun jedoch – anders als ihre Vorgängerkommission – mehrheitlich⁴⁷ gegen die verfassungsrechtliche Verankerung eines allgemeinen Anspruchs des Landtags und seiner Ausschüsse gegenüber der Landesregierung auf Aktenvorlage in der Verfassung aus. Sie schloss sich den bereits in der Enquete-Kommission „Verfassungsreform“ vorgebrachten Bedenken der Landesregierung bezüglich möglicher Beeinträchtigungen der Funktionsfähigkeit der Landesregierung und der generellen Praktikabilität eines allgemeinen Aktenvorlagerechts an.⁴⁸

Die in Umsetzung der Ergebnisse der beiden Enquete-Kommissionen im Jahr 2000 beschlossene Änderung der Landesverfassung hat dann auch im Rahmen der neu eingefügten Art. 89 a und 89 b LV kein Akteneinsichtsrecht als Instrument der Informationsbeschaffung zur Kontrolle der Regierung durch das Parlament vorgesehen. Das parlamentarische Frage- und Auskunftsrecht wurde als „zu den wichtigsten Instrumenten der Regierungskontrolle“ zählend⁴⁹ ausdrück-

⁴⁵ LT-Drs. 12/5555, S. 78.

⁴⁶ Siehe II. Ziff. 1. fünfter und sechster Spiegelstrich des Einsetzungsbeschlusses, LT-Drs. 13/727.

⁴⁷ Gegen die Stimmen der Vertreterin der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.

⁴⁸ LT-Drs. 13/3500, S. 43. f.

⁴⁹ LT-Drs. 13/5066 zu Nummer 21.

lich in der Landesverfassung verankert und näheres zur Beantwortungsfrist, zur Auskunftspflicht in den Ausschussberatungen sowie zu den Voraussetzungen für eine Ablehnung der Beantwortung parlamentarischer Anfragen bzw. der Erteilung von Auskünften geregelt. Mit Art. 89 b LV wurde zudem eine eigenständige Unterrichtungspflicht der Landesregierung in der Landesverfassung verankert. Ein über die Regelungen zum Petitionsausschuss und zu Untersuchungsausschüssen hinausgehendes eigenständiges Akteneinsichtsrecht sah der Gesetzentwurf zur Änderung der Landesverfassung nicht vor. Ein im Gesetzgebungsverfahren eingebrachter Änderungsantrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, wonach in Art. 89 a LV zusätzlich geregelt werden sollte, dass die Landesregierung „den Ausschüssen des Landtags zu Gegenständen ihrer Beratung Akten vorzulegen [hat], wenn dies ein Fünftel der Ausschussmitglieder oder eine Fraktion verlangt“,⁵⁰ wurde mit den Stimmen der übrigen Fraktionen des Landtags abgelehnt.⁵¹

Die Verfassung für Rheinland-Pfalz sieht damit auch nach der Novellierung der Landesverfassung, mit welcher die Informationsrechte des Parlaments gegenüber der Landesregierung ausdrücklich in der Verfassung verankert und geregelt wurden, keine allgemeine Aktenvorlagepflicht der Landesregierung gegenüber dem Parlament vor. Damit lässt sich feststellen, dass dem Landtag Rheinland-Pfalz und seinen Ausschüssen außerhalb der Aktenvorlagepflichten im Rahmen von Petitionsverfahren und Untersuchungsausschüssen landesverfassungsrechtlich kein Anspruch auf Vorlage von oder Einsicht in Akten oder Dokumente der Landesregierung zusteht.

C. Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse

Die Kontrolle der vollziehenden Gewalt zählt nach Art. 79 Abs. 1 Satz 2 LV zu den wesentlichen Aufgaben des Landtags.

Eine effektive Kontrolle setzt voraus, dass der kontrollierenden Instanz hinreichend Informationen zur Verfügung stehen, um die ihr verantwortliche Stelle und deren Handeln wirksam kontrollieren zu können. Im gewaltenteilenden parlamentarischen Regierungssystem ist es somit erforderlich, dass dem Landtag als Kontrollinstanz Instrumente an die Hand gegeben sind, um sich effektiv über das Handeln der Regierung informieren zu können. Zur Beschaffung der für eine wirksame Regierungskontrolle erforderlichen Informationen sieht die Landesverfassung in Art. 89 bis 91 verschiedene Instrumente vor.

⁵⁰ LT-Drs. 13/5439.

⁵¹ Plenarprotokoll 13/104, S. 7904 f.

Aus der Zusammenschau der Informationsinstrumente im parlamentarischen Regierungssystem ergibt sich, dass in dem Kanon der Informationspflichten der Regierung bzw. der Auskunftsrechte des Parlaments eine Selbstinformation mittels Aktenvorlage bzw. Akteneinsicht die Ausnahme darstellt. Solche Selbstinformationsrechte stehen lediglich Untersuchungsausschüssen sowie dem Petitionsausschuss zu. Außerhalb dieser ausdrücklich geregelten Spezialbereiche sind die Auskunfts- und Informationsansprüche des Landtags Rheinland-Pfalz darauf begrenzt, dass die Regierung bestimmte Informationen zu geben und Auskünfte zu erteilen hat.

Dem Landtag Rheinland-Pfalz steht damit außerhalb der Aktenvorlagepflichten im Rahmen von Petitionsverfahren und Untersuchungsausschüssen landesverfassungsrechtlich kein Anspruch auf die Vorlage von oder eine Einsicht in Akten oder Dokumente der Landesregierung zu.

Wissenschaftlicher Dienst