



Wissenschaftliche Dienste

Abteilung II

Wissenschaftlicher Dienst, Parlamentsdienst und Informationsdienste

WD 1-1/1-2/52-1625

27. August 2012

Vertraulichkeitsvereinbarung der Landesregierung mit Dritten und parlamentarisches Informationsrecht

A. Auftrag

Der Rechtsausschuss hat in seiner 13. Sitzung am 19. Juni 2012 um eine gutachtliche Stellungnahme des Wissenschaftlichen Dienstes zu der Frage gebeten, ob und ggf. inwieweit eine zwischen Landesregierung und Dritten vereinbarte Vertraulichkeit das parlamentarische Informationsrecht einzuschränken vermag. Hintergrund ist der von der CDU-Fraktion beantragte und von der Landesregierung im Rechtsausschuss erstattete Bericht zum Thema: „Räumungsklage am Nürburgring“ (Vorlage 16/1215).¹ Im Rahmen seiner Berichterstattung hatte Staatssekretär Jürgen Häfner unter anderem ausgeführt, dass die Verpächter (namentlich die Nürburgring GmbH, die Motorsport Resort Nürburgring GmbH sowie die Congress- und Motorsport Hotel Nürburgring GmbH) gegen die Nürburgring Automotive GmbH als Pächterin Klage auf Entrichtung der vereinbarten Pacht und ferner eine Klage auf Räumung der Pachtsache bei Gericht eingereicht hätten.² In der Folgezeit sei es zu einem Bemühen beider Parteien um eine außergerichtliche Einigung gekommen. Hierzu trug der Staatssekretär im Weiteren vor:

„Der Gerichtskostenvorschuss für die Räumungsklage wurde bislang nicht eingezahlt, da die Parteien sich in einem intensiven Austausch befinden mit dem Ziel des Landes als Gesellschafter der Nürburgring GmbH, einen Rückgabezeitpunkt festzulegen – ich habe es erwähnt – und die offenen Fragen in einem schiedsgerichtlichen Verfahren klären zu lassen. Ich darf Sie auch heute wieder um Verständnis bitten, dass ich weiterhin nicht näher auf die Einzelheiten der Verhandlungen mit der Gegenseite eingehen kann, da wir Stillschweigen vereinbart haben. Das habe ich in mehreren Sitzungen zum Ausdruck gebracht. Das haben wir – auch Minister Lewentz – auch im Innenausschuss zum Ausdruck gebracht. Die beiden Parteien haben Stillschweigen vereinbart, und das gilt bis heute.

¹ Protokoll der 13. Sitzung des Rechtsausschusses vom 19. Juni 2012, S. 19 ff.

² Protokoll der 13. Sitzung des Rechtsausschusses vom 19. Juni 2012, S. 20.

Ich bin jedoch gerne bereit, nach Abschluss der Verhandlungen zeitnah über die Ergebnisse entsprechend zu informieren. Dass wir das Parlament informieren, ist selbstverständlich. Aber derzeit können wir dazu nicht mehr sagen.“³

In der weiteren Beratung dieses Tagesordnungspunkts äußerte der Abgeordnete Christian Baldauf sodann die Bitte, über die „Frage der Pachtzahlung, die Frage der Spielbankabgabe, die Frage der Räumung, die Frage der Mängel und anderer Dinge“ in vertraulicher Sitzung zu berichten.⁴ Hierzu wurde regierungsseitig nochmals auf die Vertraulichkeitsvereinbarung Bezug genommen⁵ und auf die Frage des Ausschussvorsitzenden, ob Bereitschaft zur Berichterstattung in vertraulicher Sitzung bestünde,⁶ weiter ausgeführt:

„Das sind laufende Gespräche. Ich glaube, ich habe immer darauf hingewiesen – das ist üblich bei solchen Verfahren –, dass es Verfahren sind, in denen Anwälte Dinge und Sachverhalte aufbereiten. Ich glaube, es ist völlig normal, wenn die beiden Anwälte, die jeweils die beiden Parteien vertreten, sagen, wir vereinbaren Vertraulichkeit, dass ich nicht aus Anwaltsgesprächen berichten kann und darf, und zwar aus laufenden. Das müssen Sie bewerten, ob das laufendes Regierungshandeln ist. Aber in erster Linie sind es Verhandlungen, die die Anwälte führen, und ich kann jetzt nicht aus Verhandlungen von Anwälten, bei denen ich im Übrigen auch nicht dabei bin, berichten. Es gilt aber das, was ich eingangs gesagt habe. Wenn wir ein Ergebnis haben und wir auch über das Ergebnis informiert werden, werden wir dann das Parlament zeitnah davon unterrichten.“⁷

B. Stellungnahme

Ob und gegebenenfalls in welcher Form derartige Vertraulichkeitsvereinbarungen Einfluss auf die Reichweite des parlamentarischen Informationsanspruchs nehmen können, hängt von dem verfassungsrechtlichen Gewährleistungsgehalt des Frage- und Auskunftsrechts im Einzelfall ab. Zu Beginn der Stellungnahme sollen daher die wesentlichen Grundzüge dieses Kontrollrechts zusammenfassend dargestellt werden, soweit sie für die zu begutachtende Fragestellung relevant sein können. Ausgangspunkt ist dabei die Erörterung der Bedeutung des Frage- und Auskunftsrechts als Instrument parlamentarischer Kontrolle (I.), an die sich die Bestimmung der sachlichen Reichweite dieses Rechts anschließt (II.). Unter welchen Voraussetzungen die Ablehnung einer begehrten Auskunft gerechtfertigt sein kann und welche Bedeutung dabei einer Vertraulichkeitsvereinbarung zukommt, wird schlussendlich unter III. erörtert.

³ Protokoll der 13. Sitzung des Rechtsausschusses vom 19. Juni 2012, S. 20.

⁴ Protokoll der 13. Sitzung des Rechtsausschusses vom 19. Juni 2012, S. 23.

⁵ Protokoll der 13. Sitzung des Rechtsausschusses vom 19. Juni 2012, S. 23.

⁶ Protokoll der 13. Sitzung des Rechtsausschusses vom 19. Juni 2012, S. 23.

⁷ Protokoll der 13. Sitzung des Rechtsausschusses vom 19. Juni 2012, S. 23.

I. Frage- und Auskunftsrecht als Instrument parlamentarischer Kontrolle

Das Recht der Abgeordneten des Landtags, Anfragen an die Landesregierung zu richten, ist in Art. 89 a Abs. 1 der Verfassung für Rheinland-Pfalz (LV)⁸ geregelt. Danach hat die Landesregierung parlamentarische Anfragen unverzüglich zu beantworten. Das Fragerecht vermittelt insofern ein Recht auf Fremdinformation und entspricht damit dem Regelfall parlamentarischer Kontrolle.⁹

Überdies wird das parlamentarische Fragerecht von einer ganzen Reihe weiterer Bestimmungen der Landesverfassung implizit vorausgesetzt und gestützt. Gemäß Art. 79 Abs. 1 Satz 2 LV gehört es zu den Kernkompetenzen des Parlaments, das Handeln der Regierung zu kontrollieren. Damit das Parlament diese 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 Ministerialbürokratie dauerhaft Expertenwissen zur Verfügung steht.¹⁰ Das Parlament ist daher im Verhältnis zur Regierung auf verfassungsrechtlich garantierte Instrumente der Informationsgewinnung angewiesen, damit seine Befassungsmöglichkeiten nicht auf diejenigen Sachverhalte beschränkt bleiben, die bereits allgemein bekannt gemacht wurden.

Die mit dem Fragerecht einhergehende Zielsetzung, das Handeln der Regierung effektiv kontrollieren zu können, leitet sich schließlich auch aus dem Status des freien Abgeordneten als Vertreter des ganzen Volkes (Art. 79 Abs. 2 Satz 2 LV), dem Grundsatz der Gewaltenteilung (Art. 77 Abs. 1 LV), der die Mäßigung der Staatsgewalt bezweckt, der Verantwortung der Regierungsmitglieder gegenüber dem Parlament (Art. 104 S. 2 LV) sowie aus der besonderen Stellung der Opposition als grundlegender Bestandteil der parlamentarischen Demokratie (Art. 85 b LV) ab.¹¹

⁸ Vom 18. Mai 1947 (VOBl. S. 109).

⁹ *Magiera*, in: Schneider/Zeh, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland (1989), § 52, Rn. 57 ff.; *ders.*, in: Sachs, Grundgesetz, Kommentar (6. Auflage 2011), Art. 38, Rn. 40.

¹⁰ *Linck*, Zur Information der Regierung gegenüber dem Parlament, DÖV 1983, 957, 959; *Wagner*, in: Grimm/Caesar, Verfassung für Rheinland-Pfalz, Kommentar (2001), Art. 79, Rn. 17; *Meyer*, in: Schneider/Zeh, a.a.O., § 4, Rn. 52 f.; LVerfG Bbg, DÖV 2001, 164, 165.

¹¹ *Wagner*, in: Grimm/Caesar, a.a.O., Art. 79, Rn. 57 ff. m.w.N.; *Edinger*, ebd., Art. 89 a, Rn. 2, 15; *Meyer*, in: Schneider/Zeh, a.a.O., § 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; Hbg VerfG, NVwZ-RR 2011, 425, 426.

Das Auskunftsrecht der Mitglieder der Landtagsausschüsse ist eigenständig in Art. 89 a Abs. 2 LV¹² und gleichlautend in § 76 Abs. 6 Satz 1 der Geschäftsordnung des Landtags (GOLT) verankert.¹³ Danach kann jedes Mitglied eines Landtagsausschusses verlangen, dass die Landesregierung dem Ausschuss „zu Gegenständen seiner Beratung“ Auskunft erteilt.¹⁴ Dem einzelnen Mitglied wird damit ein Anspruch auf Beantwortung seiner Fragen im Ausschuss gewährt, sofern sie den jeweiligen Beratungsgegenstand betreffen.¹⁵ Von seiner Funktion und Bedeutung her ist das Auskunftsrecht nach Art. 89 a Abs. 2 LV eine auf das einzelne Ausschussmitglied bezogene Konkretisierung des in Absatz 1 dieser Bestimmung verankerten parlamentarischen Fragerechts. In den Landtagsausschüssen wird es - nur terminologisch abweichend - als „Auskunftsrecht“ wahrgenommen;¹⁶ sachlich ist es mit dem Fragerecht der Abgeordneten identisch.

Aus der Funktion von Frage- und Auskunftsrecht als Mittel der parlamentarischen Information und Kontrolle der Exekutive¹⁷ ergeben sich zugleich Begrenzungen in der sachlichen Reichweite dieser Rechte.

II. Reichweite des parlamentarischen Frage- und Auskunftsrechts

Obgleich die Landesverfassung in Art. 89 a Abs. 2 als Voraussetzung lediglich bestimmt, dass sich die verlangte Auskunft auf den Beratungsgegenstand beziehen muss, unterliegen Auskunfts- wie auch Fragerecht weiteren Schranken. Eine wesentliche Beschränkung wird bereits aus der Funktion des Frage- und Auskunftsrechts abgeleitet.¹⁸ Beide dienen in erster Linie der Informationsgewinnung zum Zweck der Kontrolle der Exekutive.¹⁹ Daraus folgt,

¹² Art. 89 a LV eingefügt im Rahmen der Verfassungsreform durch Gesetz vom 8. März 2000 (GVBl. S. 65); vgl. hierzu den Bericht der Enquete-Kommission „Verfassungsreform“, LT-Drucks. 12/5555, S. 75 ff., sowie den Bericht der Enquete-Kommission „Parlamentsreform“, LT-Drucks. 13/3599, S. 42 ff.; zum Auskunftsrecht: *Edinger*, in: Grimm/Caesar, a.a.O., Art. 89 a, Rn. 11.

¹³ In der Fassung vom 13. Januar 2012 (LT-Drucks. 16/800).

¹⁴ Näher hierzu: *Edinger*, in: Grimm/Caesar, a.a.O., Art. 89 a, Rn. 11.

¹⁵ *Edinger*, in: Grimm/Caesar, a.a.O., Art. 89 a, Rn. 11.

¹⁶ Vgl. *Kirschniok-Schmidt*, Das Informationsrecht des Abgeordneten nach der brandenburgischen Landesverfassung (2009), S. 129.

¹⁷ *Edinger*, in: Grimm/Caesar, a.a.O., Art. 89 a, Rn. 3; vgl. auch *Kirschniok-Schmidt*, a.a.O., S. 110.

¹⁸ *Poppenhäger*, Parlamentarisches Fragerecht und Verantwortlichkeit der Landesregierung in Thüringen, DVBl. 2000, 121, 123; *Geck*, Die Fragestunde im Deutschen Bundestag (1986), S. 81; *Hölscheidt*, Frage und Antwort im Parlament (1992), S. 31; *Trossmann/Roll*, Parlamentsrecht des Deutschen Bundestags, Ergänzungsband, § 104, Rn. 4; *Edinger*, in: Grimm/Caesar, a.a.O., Art. 89 a, Rn. 3.

¹⁹ *Edinger*, in: Grimm/Caesar, a.a.O., Art. 89 a, Rn. 3; vgl. auch *Magiera*, in: Schneider/Zeh, a.a.O., § 52, Rn. 64 ff.; VerfGH NW, NVwZ 1994, 678, 679.

dass sich parlamentarisches Frage - und Auskunftsrecht nur auf Bereiche erstrecken, für die die Landesregierung die Verantwortung trägt.²⁰ Der Verantwortungsbereich der Landesregierung wird dabei „um der Wirksamkeit parlamentarischer Kontrolle willen“²¹ weit gezogen und geht insbesondere über die bloße Zuständigkeit der Landesregierung hinaus.²² Er umfasst nicht nur das Regierungshandeln im engeren Sinn, sondern darüber hinaus auch die „Regierungsverantwortung“.²³ Zulässiger Kontrollgegenstand sind damit sowohl die von der Landesregierung selbst wahrgenommenen Aufgaben als auch der von ihr verantwortete Aufgabenbereich.²⁴ Die Zuweisung von Verantwortung setzt voraus, dass eine Möglichkeit der Einflussnahme gegeben ist.²⁵ Dort, wo keine Einwirkungsmöglichkeit besteht, ist eine Verantwortlichkeit der Landesregierung folglich nicht begründbar.²⁶ Für das parlamentarische Informationsrecht wird daraus der Schluss gezogen, dass es sich auf jeden Bereich erstreckt, in dem die Landesregierung oder eines ihrer Mitglieder in seinem Aufgabenbereich tätig geworden ist oder sich geäußert hat, sowie auf jeden Bereich, in dem die Regierung oder eines ihrer Mitglieder kraft rechtlicher Vorschrift tätig werden kann.²⁷

Die parlamentarische Kontrolle erfasst demnach nicht nur das Tätigwerden der Staatsverwaltung in den Formen des öffentlichen Rechts. Sie erstreckt sich vielmehr auf jegliche Staatstätigkeit, auch soweit sie sich privatrechtlicher Formen bedient.²⁸ Die Verantwortlichkeit besteht auch hier überall dort, wo die Exekutive letztlich für das Verhalten eines privaten Rechtsträgers verantwortlich zeichnet, sie mithin Einflussmöglichkeiten besitzt. Auch wenn die öffentliche Hand Aufgaben in Formen des Privatrechts ausführt oder sich zu eigen macht, bleibt es immer „ihre“ Aufgabe und damit - der Kontrolle unterliegende - Aktivität des Staates.²⁹ Ist der Verantwortungsbereich der Landesregierung betroffen, kann sie sich folglich nicht auf Nichtwissen berufen. Sie ist dann ggf. zu Nachforschungen verpflichtet.³⁰

²⁰ *Glauben/Edinger*, Parlamentarisches Fragerecht in den Landesparlamenten, DÖV 1995, 941, 943; *Poppenhäger*, a.a.O., S. 123; *Geck*, a.a.O., S. 81; *Trossmann/Roll*, a.a.O., §105, Rn. 18; LVerfG SA, NVwZ 2000, 671, 672.

²¹ BVerfGE 67, 100, 130.

²² *Poppenhäger*, a.a.O., S. 124 m.w.N.

²³ *Poppenhäger*, a.a.O., S. 124 f.; BayVerfGH, NVwZ 2007, 204, 205

²⁴ BayVerfGH, NVwZ 2007, 204, 205; *Glauben*, Privatisierung als Preisgabe parlamentarischer Hausgüter, ZParl. 1998, 496, 498.

²⁵ BayVerfGH, NVwZ 2007, 204, 205.

²⁶ BayVerfGH, NVwZ 2007, 204, 205.

²⁷ *Gusy*, Privatisierung und Parlamentarische Kontrolle, ZRP 1998, 265, 266; *Geck*, a.a.O., S. 81 f.; *Poppenhäger*, a.a.O., S. 121, 124 f.; *Glauben/Edinger*, a.a.O., S. 943; BayVerfGH, NVwZ 2007, 204, 205.

²⁸ *Glauben*, ZParl. 1998, a.a.O., S. 498; *ders.*, in: *Glauben/Brockner*, Das Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse in Bund und Ländern (2. Aufl. 2011), § 5, Rn. 129 ff.; *Teuber*, Parlamentarische Informationsrechte, Band 63 (2006), S. 194 ff.; *Masing*, Parlamentarische Untersuchungen privater Sachverhalte (1998), S. 326 ff.

²⁹ *Badura*, in: FS für Schlochauer (1981), S. 3, 6 ff.

³⁰ Vgl. *Weis*, Fragerecht und Antwortpflicht der Regierung, DVBl. 1988, 268, 271; BVerfGE 124, 161, 197 f.; Hbg VerfG, NVwZ-RR 2011, 425, 427 f.

Öffentliche Unternehmen können daher Gegenstand parlamentarischer Auskunftersuchen sein, auch wenn sie privatwirtschaftlich organisiert sind.³¹ Werden öffentliche Aufgaben von einer Gesellschaft wahrgenommen, die sich vollständig in öffentlicher Hand befindet, so handelt es sich bei dieser Gesellschaft - funktional betrachtet - um nichts anderes als eine besondere Erscheinungsform öffentlicher Verwaltung.³²

Davon zu unterscheiden sind parlamentarische Anfragen, die rein private Unternehmen betreffen. In aller Regel können sie nicht Gegenstand parlamentarischer Auskunftsbegehren sein, weil insoweit der Bezug zur Verantwortlichkeit der Landesregierung fehlt.³³ Auch ein „Durchgriff“ auf Private, die Vertragspartner des öffentlichen Unternehmens sind, ist im Hinblick auf den insoweit abgegrenzten Verantwortungsbereich grundsätzlich nicht möglich.³⁴

Entsprechend diesen Grundsätzen kann hier zunächst festgestellt werden, dass die Nürburgring GmbH, obgleich sie privatrechtlich organisiert ist, grundsätzlich zulässiger Gegenstand parlamentarischer Auskunftersuchen sein kann. Der hierfür erforderliche Verantwortungszusammenhang wird durch die Gesellschafterstellung der öffentlichen Hand und der daraus folgenden Einordnung als staatliche Eigengesellschaft vermittelt. Der parlamentarischen Kontrolle unterliegen dabei nicht nur das Gesellschafterverhalten der Exekutive, sondern grundsätzlich auch Vorgänge in der Gesellschaft selbst.³⁵

III. Rechtfertigung einer Auskunftsverweigerung

1. Rechtfertigungsgründe des Art. 89 a Abs. 3 Satz 1 LV

Allgemein anerkannt ist, dass die Landesregierung verpflichtet ist, die an sie gerichteten Anfragen grundsätzlich vollständig und zutreffend zu beantworten.³⁶ Auch im Falle einer teilweise berechtigten Verweigerung der Auskunft kann dem Parlament zumindest ein Anspruch auf Teilantwort zustehen („so viel Antwort wie möglich“).³⁷ Im Gegensatz zur Art und

³¹ BVerfGE 98, 145, 161; BayVerfGH, NVwZ 2007, 204, 206.

³² Poppenhäger, a.a.O., S. 153; v. Danwitz, Vom Verwaltungsprivat- zum Verwaltungsgesellschaftsrecht - zu Begründung und Reichweite öffentlich-rechtlicher Ingerenzen in der mittelbaren Kommunalverwaltung, in: Archiv des öffentlichen Rechts (1995), S. 595, 619.

³³ BayVerfGH, NVwZ 2007, 204, 206; siehe auch *Glauben/Edinger*, a.a.O., S. 944.

³⁴ BayVerfGH, NVwZ 2007, 204, 208.

³⁵ Poppenhäger, a.a.O., S. 153.

³⁶ Hbg VerfG, NVwZ-RR 2011, 425, 426; LVerfG Bbg, DÖV 2001, 164 f.; VerfG SA, NVwZ 2000, 671, 672 f.

³⁷ Hbg VerfG, NVwZ-RR 2011, 425, 429 f.

Weise der Beantwortung parlamentarischer Anfragen verfügt die Regierung gegenüber dem Parlament beim „Ob“ ihrer Antwort über keine Entscheidungsprärogative.³⁸

Da die Regierung gegenüber dem Parlament kraft Verfassung zur Rechenschaft verpflichtet ist, kommt die Verweigerung einer Antwort als solche nur ausnahmsweise und im Falle einer besonderen Rechtfertigung in Betracht.³⁹ Art. 89 a Abs. 3 Satz 1 LV legt in diesem Sinn fest, dass die Landesregierung die Beantwortung von parlamentarischen Anfragen und die Erteilung von Auskünften nur dann ablehnen darf, wenn dem Bekanntwerden des Inhalts Staatsgeheimnisse oder schutzwürdige Interessen Einzelner entgegenstehen (Nr. 1) oder ihre Funktionsfähigkeit oder Eigenverantwortung beeinträchtigt werden (Nr. 2).

2. Begründungspflicht und Prüfungsmaßstab

Nach Art. 89 a 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.⁴⁰ 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 müsse es ermöglicht werden, die Gründe für die Verweigerung der Antwort zu prüfen und gegebenenfalls darauf politisch-parlamentarisch reagieren zu können.⁴¹ Nach Ansicht des Gerichts kann die Darlegung der Ausübungsgesichtspunkte nur dann ausnahmsweise entbehrlich sein, wenn diese wegen Eindeutigkeit der Sach- und Rechtslage evident seien.⁴² Die Begründungspflicht besteht nach Ansicht des Verfassungsgerichts auch, wenn die Regierung eine Frage nur teilweise beantwortet hat.⁴³

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

³⁸ Hbg VerfG, NVwZ-RR 2011, 425, 426; BayVerfGH, NVwZ-RR 2011, 841, 842; NVwZ 2007, 204, 205; Sächs VerfGH, DVBl. 1998, 774 f.; LVerfG Bbg, DÖV 2001, 164, 165; *Edinger*, in: Grimm/Caesar, a.a.O., Art. 89 a, Rn. 7, 14.

³⁹ BayVerfGH, NVwZ-RR 2011, 841, 842; NVwZ 2007, 204, 205; vgl. *Lennartz/Kiefer*, Parlamentarische Anfragen im Spannungsfeld von Regierungskontrolle und Geheimhaltungsinteressen, DÖV 2006, 186, 186 m.w.N.

⁴⁰ *Kazele*, Arkanbereiche der Exekutive? Zum Verhältnis der Exekutive zu den anderen Gewalten im demokratischen Rechtsstaat, *VerwArch* 101 (2010), 469, 475.

⁴¹ Hbg VerfG, NVwZ-RR 2011, 425, 427 m.w.N.

⁴² Hbg VerfG, NVwZ-RR 2011, 425, 427.

⁴³ Hbg VerfG, NVwZ-RR 2011, 425, 427.

parlamentarische Kontrolle von Regierungsinterna auf Vorgänge bezieht, die bereits abgeschlossen sind.⁴⁴ Speziell zum Kontrollinstrument der parlamentarischen Anfragen hat das Bundesverfassungsgericht gefordert, dass das Parlament durch die Regierung in die Lage versetzt werden müsse, die Erwägungen, die zur Versagung von Auskünften geführt haben, auf ihre Plausibilität und Nachvollziehbarkeit zu überprüfen.⁴⁵ 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.⁴⁶

Die für die Ablehnung der Beantwortung gegebene Begründung bestimmt insoweit zugleich auch den materiellen Prüfungsgegenstand. Die Begründungslast für die Verweigerung der Auskunft trägt, wie ausgeführt, die Landesregierung. Ob die Auskunft verweigert werden durfte, beurteilt sich - allein - nach Maßgabe der von ihr hierzu vorgebrachten Gründe, es sei denn, die Ablehnung der Beantwortung wäre aus anderen Gründen evident. Insoweit ist im Folgenden zu fragen, ob das Rekurrieren der Landesregierung auf die im Verhältnis zwischen Verpächter und Pächterin vereinbarte Vertraulichkeit die Ablehnung der Beantwortung zu rechtfertigen vermag.

3. Vertraulichkeitsvereinbarung

Die auf Verfassungsebene normierte Pflicht zur unverzüglichen Beantwortung parlamentarischer Anfragen (Art. 89 a Abs. 1 und 2 LV) steht weder im Grund noch in den Grenzen zur Disposition der Landesregierung. Eine mit Dritten vereinbarte Vertraulichkeit vermag - für sich gesehen - das parlamentarische Frage- und Auskunftsrecht nicht zu begrenzen. Andernfalls könnte sich die Landesregierung durch Vertraulichkeitsvereinbarungen weitgehend beliebig parlamentarischer Kontrolle entziehen, was mit den Grundsätzen repräsentativer Demokratie, aber auch mit dem Status des Abgeordneten nicht vereinbar wäre. Auf das verfassungsrechtliche Verhältnis zwischen Parlament und Landesregierung können sich derartige Vereinbarungen folglich nicht auswirken. Die Fälle vereinbarter Vertraulichkeit können allerdings im Kontext der Auskunftsverweigerungsgründe nach Art. 89 a Abs. 3 LV, d.h. des Schutzes von Interessen Dritter und insbesondere des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung Bedeutung erlangen.⁴⁷

⁴⁴ BVerfGE 124, 78, 128.

⁴⁵ BVerfGE 124, 161, 193.

⁴⁶ BVerfGE 124, 78, 129.

⁴⁷ Vgl. auch *Lennartz/Kiefer*, a.a.O., S. 191, die die Fälle vereinbarter Vertraulichkeit als zum Kernbereich gehörend verorten.

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

aa) **Regelungsinhalt**

Art. 89 a Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 LV dient dem Schutz privater Geheimhaltungsinteressen.⁴⁸ Die Vorschrift greift grundrechtliche Verbürgungen auf, insbesondere das allgemeine Persönlichkeitsrecht, aus dem sich das Recht auf informationelle Selbstbestimmung ableitet (Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG; Art. 4 a LV), ferner die Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG; Art. 58 LV) und auch das Eigentumsrecht (Art. 14 Abs. 1 GG; Art. 60 Abs. 1 LV), das den Schutz des eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetriebs mit umfasst.

Art. 89 a Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 LV begründet grundsätzlich allerdings nur ein Recht der Landesregierung auf Verweigerung einer - öffentlichen - Beantwortung; denn soweit das parlamentarische Fragerecht zu einem der grundrechtlichen Schutzgüter des Art. 89 a Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 LV in Widerspruch geraten sollte, löst Satz 2 dieser Vorschrift den Konflikt der widerstreitenden Interessen nach dem Prinzip der praktischen Konkordanz dergestalt, dass Vorkehrungen gegen das Bekanntwerden geheimhaltungsbedürftiger Tatsachen in der Öffentlichkeit zu treffen sind.⁴⁹ Hierdurch stellt die Verfassung sicher, dass beiden Verfassungsgütern angemessen Rechnung getragen werden kann und ihnen im Einzelfall zur größtmöglichen Entfaltung verholfen wird.

Schutzwürdige Interessen Dritter vermögen die parlamentarische Kontrolle daher grundsätzlich nicht auszuschließen;⁵⁰ diese vollzieht sich jedoch weitgehend unter Ausschluss der Öffentlichkeit.⁵¹

bb) **Keine Berufung auf grundrechtliche oder gesellschaftsrechtliche Beschränkungen**

Eine sich nach Art. 89 a Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 LV im Hinblick auf Grundrechte begründende Auskunftsverweigerung dürfte hier nicht in Betracht kommen. Die sich ausschließlich in öffentlicher Hand befindende Nürburgring GmbH ist schon nicht grundrechtsberechtigt, so

⁴⁸ *Edinger*, in: Grimm/Caesar, a.a.O., Art. 89 a, Rn. 12.

⁴⁹ Allgemein hierzu: *Butzer*, in: Epping/Hillgruber, Grundgesetz (2009), Art. 38, Rn. 104; *Glauben*, DÖV 2007, a.a.O., S. 150 f.

⁵⁰ Die Pflicht zur Beantwortung entfällt allein in den Fällen, in denen der „unantastbare Bereich privater Lebensgestaltung“ betroffen ist (Art. 89 a Abs. 3 Satz 2 LV).

⁵¹ *Glauben/Edinger*, a.a.O., S. 945 f.; vgl. auch BVerfGE 124, 161, 193. § 100 S. 1 GOLT greift dieses verfassungsrechtliche Gebot dergestalt auf, dass die Antwort der Landesregierung auf Verlangen der Anfragenden im zuständigen Ausschuss in nicht öffentlicher oder vertraulicher Sitzung zu erteilen ist.

dass sie nicht Trägerin grundrechtlich geschützter Positionen sein kann.⁵² Öffentliche Unternehmen können sich gegenüber staatlichen Informationsansprüchen zwar grundsätzlich auf gesellschaftsrechtliche Verschwiegenheitspflichten, jedoch nicht auf einen - grundrechtlich - vermittelten Schutz von Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen berufen, der nur Privaten offen steht.⁵³

Von Bedeutung ist dies vor allem bei dem im Wege praktischer Konkordanz zu lösenden Konflikt zwischen dem Gesellschaftsrecht einerseits und Landesverfassungsrecht andererseits.⁵⁴ In welchem Verhältnis das parlamentarische Fragerecht zu den Bindungen des Gesellschaftsrechts letztlich steht, braucht hier aber nicht entschieden zu werden; denn zur Begründung der Nichterteilung der Auskunft hat sich die Landesregierung im Wesentlichen nur darauf berufen, die Beteiligten hätten vor dem Hintergrund der laufenden zur Streitbeilegung geführten Verhandlungen Stillschweigen vereinbart. Auf eine sich grundrechtlich- oder sonst gesellschaftsrechtlich rechtfertigende Ausnahme von der Auskunftspflicht wird folglich nicht Bezug genommen, weswegen Art. 89 a Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 LV als Begründung für die Ablehnung der Auskunft auch nicht in Betracht kommt.

b) Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung (Art. 89 a Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 LV)

Die Landesregierung kann darüber hinaus auch in den Fällen, in denen ihre Eigenverantwortung beeinträchtigt wird, dazu befugt sein, die Antwort als solche zu verweigern (Art. 89 a Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 LV). Deutlich wird hierdurch, dass derartige Sachverhalte zwar zulässiger Gegenstand des parlamentarischen Frage- und Auskunftsrechts sind, jedoch kein Anspruch des Parlaments auf eine Antwort besteht.⁵⁵

aa) Bestimmung und Reichweite des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung

Das Gewaltenteilungsprinzip bildet nicht nur die Grundlage, sondern auch die Grenze parlamentarischer Kontrolle.⁵⁶ Im Zusammenhang mit parlamentarischen Informationsrechten hat das Bundesverfassungsgericht aus dem Grundsatz der Gewaltenteilung und dem sich daraus ergebenden Funktionengefüge einen Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung abgeleitet, der einen grundsätzlich nicht ausforschbaren Initiativ-, Beratung- und Handlungsbereich einschließt.⁵⁷ Zu diesem Kernbereich gehört jedenfalls die Willensbildung der

⁵² Eingehend hierzu: Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes vom 8. Januar 2010, Arkanbereich der Landesregierung und Grundrechtsfähigkeit von juristischen Personen des Privatrechts – Teil 1, WD 2-1/52-1591; vgl. zur Grundrechtsbindung gemischtwirtschaftlicher Unternehmen in Privatrechtsform, die von der öffentlichen Hand beherrscht werden: BVerfGE 128, 226 ff.

⁵³ *Poppenhäger*, a.a.O., S. 153.

⁵⁴ *Poppenhäger*, a.a.O., S. 155.

⁵⁵ *Glauben/Edinger*, a.a.O., S. 946.

⁵⁶ BVerfGE 110, 199, 219; 124, 78, 122; 124, 161, 189.

⁵⁷ BVerfGE 67, 100, 139; 77, 1, 59; 110, 199, 214; 124, 78, 120.

Regierung, sowohl hinsichtlich der Erörterungen im Kabinett als auch bei der Vorbereitung von Kabinetts- und Ressortentscheidungen, die sich vor allem in ressortinternen und -übergreifenden Abstimmungsprozessen vollzieht.⁵⁸ Solange die interne Willensbildung der Landesregierung nicht abgeschlossen ist, besteht daher auch kein Anspruch des Parlaments auf Unterrichtung.

Mit dem Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung wird eine mögliche Grenze des dem einzelnen Abgeordneten als Statusrecht zustehenden Rechts auf Beantwortung seiner an die Landesregierung gerichteten Fragen markiert. Die Grenzen der Antwortpflicht ergeben sich aus einer Zusammenschau der Kontrollfunktion des Parlaments einerseits und der Eigenständigkeit der Landesregierung andererseits. Dementsprechend besteht jedenfalls dann keine Pflicht, parlamentarischen Informationsansprüchen zu entsprechen, wenn die Informationsgewährung zu einem Mitregieren Dritter bei Entscheidungen führen kann, die in der alleinigen Kompetenz der Landesregierung liegen.⁵⁹

Demnach darf die Landesregierung parlamentarische Auskunftsverlangen ablehnen, wenn sie sich in der Pflicht sähe, Informationen aus dem grundsätzlich nicht ausforschbaren Initiativ-, Beratungs- und Handlungsbereich preiszugeben. Dies zielt darauf ab, den Entscheidungsprozess innerhalb der Landesregierung zu schützen, und umfasst sowohl die Willensbildung als solche als auch Vorbereitungsentscheidungen und Abstimmungsprozesse innerhalb der Landesregierung. Geschützt sind laufende Prozesse innerhalb des Arkanbereichs,⁶⁰ aber auch - wenngleich nicht unbestritten - abgeschlossene Vorgänge.⁶¹

Es liegt auf der Hand, dass das so definierte Kriterium des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung keine eindeutigen Ergebnisse für die Bestimmung der Grenzen der Informationspflicht liefern kann. Dies gilt es zu berücksichtigen, wenn nachfolgend die Frage erörtert wird, ob laufende Vergleichsverhandlungen zwischen einer staatlichen Eigengesellschaft und einem privaten Dritten dem Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung zuzuordnen sind.

⁵⁸ BVerfGE 67, 100, 139; 110, 199, 214, 222; 124, 78, 120; vgl. hierzu auch: *Glauben*, in: ders./Brockner, a.a.O., § 5, Rn. 48 f.

⁵⁹ BVerfGE 110, 199, 214; 124, 78, 120 f.

⁶⁰ BVerfGE 67, 100, 139; 110, 199, 215; Brem StGH, NVwZ 1994, 678, 679; Hess StGH, DÖV 1967, 51, 55 f.; VerfGH NW, NVwZ 1994, 678, 679; DVBl. 2008, 1380, 1381; LVerfG Bbg, LVerfGE 7, 123, 133; StGH BW, NVwZ-RR 2008, 4, 5.

⁶¹ BVerfG, NVwZ, 1353, 1358, wonach der Geheimnisschutz bei abgeschlossenen Verfahren entfällt; vgl. auch BVerfGE 124, 78, 122; *Glauben*, in: ders./Brockner, a.a.O., § 5, Rn. 52 ff. m.w.N.; *Brockner*, in: BeckOK-GG, Ed. 13 (Stand: 1. Oktober 2011), Art. 44, Rn. 12.

bb) Zuordnung laufender Vergleichsverhandlungen

Im vorliegend zu beurteilenden Fall hat die Landesregierung vorgetragen, dass die Beteiligten des Pachtverhältnisses derzeit vor dem Hintergrund der eingereichten Klagen Verhandlungen mit dem Ziel einer zumindest teilweisen Streitbeilegung führen.⁶² Die Verhandlungen als solche dürften zwar nicht unmittelbar dem Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung zuzurechnen sein, weil sich in ihnen noch kein Entscheidungsprozess der Landesregierung vollzieht. Für die Willensbildung der Landesregierung sind die Verhandlungen gleichwohl von Bedeutung; sie sollen ihr Auskunft über Handlungsmöglichkeiten geben und damit Grundlage der zu treffenden Entscheidung sein. Entsprechend des Verlaufs der Verhandlungen und der dabei gewonnenen Ergebnisse wird die Landesregierung zu erwägen haben, ob sie einem etwaigen Verfahrens- oder Vergleichsvorschlag zur (partiellen) Erledigung der teils anhängigen, teils rechtshängigen Klagen zustimmt oder ob der zugrundeliegende Rechtsstreit (unverändert) fortgeführt werden soll.

Die begehrte Auskunft betrifft damit zwar nicht unmittelbar eine Entscheidung der Landesregierung selbst, sondern den vorgelagerten Prozess der Sondierung und Auslotung von Handlungsmöglichkeiten; ihrem Gegenstand nach zielt die begehrte Auskunft also auf eine Information aus dem der eigentlichen Entscheidung vorgelagerten und - im Hinblick auf die laufenden Verhandlungen - noch nicht abgeschlossenen Prozess der Gewinnung der Entscheidungsgrundlagen. Am Schutz des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung partizipieren aber auch bloße Entscheidungsgrundlagen, jedenfalls dann, wenn sie noch nicht (vollständig) vorliegen, der Prozess ihrer Gewinnung mithin noch nicht abgeschlossen ist.⁶³ Die prozesshafte Gewinnung einer Entscheidungsgrundlage ist Teil des autonomen Entscheidungsprozesses der Landesregierung, der grundsätzlich erst mit der Entscheidung als solche beendet ist. Müssten Inhalt und Verlauf der Verhandlungen ebenso wie etwaig erzielte Ergebnisse dieser Verhandlungen offengelegt werden, würde in den noch laufenden Prozess der Gewinnung der Entscheidungsgrundlagen eingegriffen. Aus Gründen der Gewaltenteilung erstreckt sich der parlamentarische Informationsanspruch grundsätzlich aber nicht auf Aspekte, die dem einer konkreten Positionierung vorgelagerten Willensbildungsprozess der Landesregierung zuzuordnen sind.⁶⁴

⁶² Siehe Nachweise in Fn. 3 und Fn. 7.

⁶³ Insoweit liegt der Fall anders als in der Entscheidung des BayVerfGH, BayVBl. 2011, 622 ff., der hinsichtlich des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung zwischen (bereits vorliegenden) Entscheidungsgrundlagen und der Entscheidungsfindung unterscheidet, kritisch dazu: Schwarz, Grund und Grenzen der parlamentarischen Kontrolle der Regierung, BayVBl. 2012, 161, 165 f.

⁶⁴ BVerfG, Urteil vom 19. Juni 2012 - 2 BvE 4/11 -, Rn. 124 des Umdrucks (juris).

Bis zum Abschluss der geführten Verhandlungen und einer darauf basierenden Entscheidung handelt es sich um einen von unterschiedlicher Interessenlage geprägten, entwicklungs- und ergebnisoffenen und damit noch volatilen Vorgang, der den Einflussbereich der Landesregierung noch nicht verlassen hat. In dieser Situation hat das parlamentarische Informationsinteresse zurückzutreten; denn die Kontrollkompetenz des Parlaments erfasst nicht die Befugnis, laufende Verhandlungen und Entscheidungsvorbereitungen „auszuforschen“, um die interne Regierungsarbeit gleichsam von außen zu begleiten.⁶⁵

Vor diesem Hintergrund dürfte es im Ergebnis zumindest vertretbar erscheinen, die Erteilung der begehrten Auskunft nach Art. 89 a Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 LV im Hinblick auf den eröffneten Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung abzulehnen. Die Möglichkeit einer Auskunftserteilung in vertraulicher Sitzung sieht die Landesverfassung für diesen Fall nicht vor.

Wenn die Landesregierung indes ihre Willensbildung zu einer eigenen (ggf. auch nur Zwischen-)Position verdichtet hat, dürften entsprechende Auskunftersuchen hingegen nicht mehr in den gegenüber dem Landtag abgeschirmten Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung fallen. Bei Vorliegen einer solchen Situation dürfte von einer Pflicht zur substantziellen Auskunftserteilung auszugehen sein.

Wissenschaftlicher Dienst

⁶⁵ BVerfGE 110, 199, 214; 124, 78, 120 f.