

An die
Mitglieder des
Ausschuss für Inneres, Sport und Landesplanung

**Umfang und Grenzen der Berichtspflicht der Landesregierung in vertraulicher
Sitzung über einen Zwischenbericht des Rechnungshofs**

Stellungnahme des Wissenschaftlichen Dienstes

Anliegend erhalten Sie die in der 23. Sitzung vom 7. September 2017 erbetene Stellungnahme des Wissenschaftlichen Dienstes zu dem im Betreff bezeichneten Thema.

Wissenschaftlicher Dienst



Wissenschaftlicher Dienst

Aktenzeichen: P 5 / 52-1696

9. April 2018

Umfang und Grenzen der Berichtspflicht der Landesregierung in vertraulicher Sitzung über einen Zwischenbericht des Rechnungshofs

A. Auftrag

Grundlage des Auftrags ist ein Berichts Antrag der Fraktion der CDU nach § 76 Abs. 2 GOLT¹ aus der 23. Sitzung des Innenausschusses. Der Antrag betrifft im Wesentlichen die Frage nach einem möglichen Tätigwerden des Ministeriums des Innern und für Sport gegenüber einer Gebietskörperschaft im Rahmen der Kommunalaufsicht.

Da der fragliche Sachverhalt auch strafrechtrechtliche und vermögensrechtliche Relevanz aufwies, leiteten zunächst die zuständige Staatsanwaltschaft ein Ermittlungsverfahren und der Landesrechnungshof eine Prüfung ein. Im Rahmen der Prüfungen durch den Landesrechnungshof legte dieser der Staatsanwaltschaft einen Zwischenbericht vor, zu dem sich die Betroffenen noch äußern konnten. Dieser Zwischenbericht wurde auch dem Ministerium des Innern und für Sport zur Verfügung gestellt.

Die Fraktion der CDU bat darum, den Zwischenbericht in vertraulicher Sitzung des Innenausschusses vorzutragen. Dies lehnte die Landesregierung mit der Begründung ab, das Ministerium des Innern und für Sport sehe es nicht als seine Aufgabe an, den Innenausschuss über den Inhalt von Zwischenberichten des Rechnungshofs zu informieren. Schon die Stellung des Rechnungshofs im Verfassungsgefüge gebiete es, dass insoweit nicht die Landesregierung, sondern der Rechnungshof selbst dem Parlament Auskunft erteile.²

Daraufhin bat der Innenausschuss den Wissenschaftlichen Dienst des Landtags um gutachtliche Stellungnahme zu der Frage, ob die Landesregierung verpflichtet sei, in vertraulicher Sitzung über einen Zwischenbericht des Rechnungshofs zu berichten, der im Zuge eines laufenden Ermittlungsverfahrens der Staatsanwaltschaft zugeleitet und dem Ministerium des Innern und für Sport zur Verfügung gestellt worden sei.³

¹ Vorl. 17/1692.

² APr. InnenA 17/23, S. 25.; nochmals klarstellend: Schreiben des Ministeriums des Innern und für Sport vom 20.9.2017, Vorl. 17/2133.

³ APr. InnenA 17/23, S. 26.

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 der Direktorin beim Landtag.

B. Stellungnahme

Der Gutachtenauftrag betrifft das parlamentarische Frage- und Informationsrecht des Landtags und seiner Abgeordneten gegenüber der Landesregierung. Die verfassungsrechtlichen Grundlagen und die grundsätzliche Reichweite dieses Rechts sind zwar inzwischen durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, der Verfassungsgerichte der Länder und die Literatur weitgehend geklärt. Trotzdem ergeben sich im Einzelfall Meinungsverschiedenheiten zwischen Regierung und Opposition über die Reichweite des Rechts.

Nachfolgend werden die rechtlichen Grundlagen (Ziffer I.) und die Reichweite (Ziffer II.) des parlamentarischen Frage- und Informationsrechts sowie der Umfang (Ziffer III.) und die Grenzen (Ziffer IV.) der Antwortpflicht der Landesregierung dargestellt. Zum Schluss erfolgt die Subsumtion der konkreten Anfrage des Innenausschusses unter die dargestellten Voraussetzungen (Ziffer V.).

I. Verfassungsrechtliche Grundlagen des parlamentarischen Informationsrechts

Das parlamentarische Frage- und Informationsrecht der Abgeordneten ist in Rheinland-Pfalz seit dem Jahr 2000 in Art. 89a LV verankert.⁴ Im Bund und in den Ländern, die über keine entsprechende Verfassungsbestimmung verfügen, wird das Recht aus dem Statusrecht des Abgeordneten, der nach Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG Inhaber eines freien Mandats ist, und dem Grundsatz der Volkssouveränität aus Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG sowie den vergleichbaren Bestimmungen der Länder hergeleitet.⁵

Das Frage- und Informationsrecht ermöglicht dem Parlament und seinen Abgeordneten zum einen eine rasche und zuverlässige Beschaffung der für ihre Tätigkeit notwendigen Informationen.⁶ Zum anderen dient das Frage- und Informationsrecht der Kontrollfunktion des Parlaments, die sowohl aus dem Gewaltenteilungsgrundsatz (Art. 77 Abs. 1 LV, Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG) als auch aus dem Demokratieprinzip (Art. 74 Abs. 1 LV, Art. 20 Abs. 1 GG) folgt.⁷ Korrespondierend damit folgt aus Art. 89a Abs. 1 und 2 LV (bzw. auf Bundesebene Art. 38 Abs. 1 Satz 2 und Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG) eine grundsätzliche Antwortpflicht der Regierung auf parlamentarische Anfragen.⁸

⁴ Vierunddreißigstes Landesgesetz zur Änderung der Verfassung für Rheinland-Pfalz vom 8.3.2000, GVBl. S. 65. ff.

⁵ Vgl. zuletzt nur BVerfG, Urt. v. 7.11.2017 - 2 BvE 2/11 -, Rz. 195 (juris); BVerfG, NVwZ 2017, 1364 f.; *Glauben*, LKRZ 2015, 129, 130.

⁶ BVerfG, Urt. v. 7.11.2017 - 2 BvE 2/11 -, Rz. 195 (juris); BVerfG, NVwZ 2017, 1364; *Glauben*, LKRZ 2015, 129, 130; *Edinger*, in: Brocker/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2014, Art. 89a, Rn. 1.

⁷ BVerfG, Urt. v. 7.11.2017 - 2 BvE 2/11 -, Rz. 196 ff. (juris); BVerfG, NVwZ 2017, 1364; *Glauben*, LKRZ 2015, 129, 130.

⁸ Vgl. BVerfG, NVwZ 2017, 1364 f.; *Glauben*, LKRZ 2015, 129, 130.

Der Grundsatz der Gewaltenteilung zielt dabei nicht auf eine vollständige Trennung der Funktionen der Staatsgewalt ab, sondern auf eine politische Machtverteilung, das Ineinandergreifen der drei Gewalten und die daraus resultierende gegenseitige Kontrolle und Begrenzung mit der Folge der Mäßigung der Staatsgewalt. Eine wirksame Kontrolle kann das Parlament ohne Beteiligung am Wissen der Regierung nicht ausüben.⁹

Die Kontrollfunktion ist darüber hinaus zugleich Ausfluss der aus dem Demokratieprinzip folgenden Verantwortlichkeit der Regierung gegenüber dem Parlament. Der aus Art. 74 Abs. 2 i.V.m. Art. 75 Abs. 1 LV (Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG) folgende Grundsatz der Volkssouveränität setzt voraus, dass das Volk einen effektiven Einfluss auf die Ausübung der Staatsgewalt durch die von ihm gewählten Organe erhält. Deren Akte müssen sich auf den Willen des Volkes zurückführen lassen und ihm gegenüber verantwortet werden. Dabei kann nur das vom Volk gewählte Parlament den Organen und Funktionsträgern der Verwaltung auf allen Ebenen demokratische Legitimation vermitteln.¹⁰

II. Reichweite des parlamentarischen Frage- und Informationsrechts

Das parlamentarische Frage- und Informationsrecht gibt dem Parlament und den Abgeordneten ein Recht auf Fremdinformation, um seiner wesentlichen Aufgabe der Kontrolle der Regierung nachgehen zu können.¹¹ Dabei ist mit Kontrolle allerdings keine Rechtmäßigkeitskontrolle als eine Art „Rechtsaufsichtsbehörde“ der Exekutive gemeint. Das Parlament ist vornehmlich politischer Kontrolleur.¹²

Damit politische Kontrolle wirksam werden kann, ist ihr Gegenstand nicht nur auf bereits abgeschlossene Vorgänge beschränkt, sondern bezieht gerade auch laufende Vorgänge mit ein.¹³

⁹ BVerfG, Urt. v. 7.11.2017 - 2 BvE 2/11 -, Rz. 196 (juris); BVerfG, NVwZ 2017, 1364, 1365.

¹⁰ Ausführlich: BVerfG, Urt. v. 7.11.2017 - 2 BvE 2/11 -, Rz. 197 f. (juris); BVerfG, NVwZ 2017, 1364, 1365.

¹¹ Vgl. *Glauben*, LKRZ 2015, 129, 130; *Edinger*, in: Brocker/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2014, Art. 89a, Rn. 3.

¹² *Perne*, in: Brocker/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2014, Art. 79, Rn. 37 m.w.N.

¹³ *Perne*, in: Brocker/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2014, Art. 79, Rn. 37 m.w.N.

1. Formen der Parlamentarischen Anfragen

Über seine verfassungsrechtliche Verankerung in Art. 89a Abs. 1 LV hinaus („Parlamentarische Anfragen“) hat das Frage- und Informationsrecht der Abgeordneten und des Landtags seine Ausgestaltung in der Geschäftsordnung in Form der Großen Anfrage (§ 92 GOLT), der Kleinen Anfrage (§ 97 GOLT) und der Mündlichen Anfrage (§ 98 GOLT) gefunden.

Artikel 89a Abs. 2 LV sieht darüber hinaus ein „Auskunftsrecht“ der Abgeordneten in den Fachausschüssen des Landtags vor.¹⁴ Bei diesem Auskunftsrecht handelt es sich um eine auf das einzelne Ausschussmitglied bezogene Konkretisierung des in Art. 89a Abs. 1 LV verankerten allgemeinen parlamentarischen Frage- und Informationsrechts. In den Landtagsausschüssen wird es – terminologisch abweichend von Art. 89 Abs. 1 LV – als „Auskunftsrecht“ wahrgenommen.¹⁵ Dieses „Auskunftsrecht“ darf auch von der Ausschussmehrheit nicht vereitelt werden, etwa durch vorzeitige Beendigung der Aussprache.¹⁶

2. Allgemeine Zulässigkeitsvoraussetzungen

Die parlamentarische Anfrage darf nicht bereits aus allgemeinen Erwägungen heraus unzulässig sein.¹⁷ So dürfte eine Anfrage unzulässig sein, wenn sie einen eindeutig diskriminierenden oder beleidigenden Inhalt hat¹⁸ oder offenkundig sachfremde Ziele verfolgt, wie z.B. nur den Zweck hat, die Arbeit der Landesregierung zu behindern¹⁹. Dies ist allerdings von der Regierung im Einzelfall durch „greifbare Tatsachen“ zu belegen.²⁰

Darüber hinaus muss die Frage, wie sich aus dem Zusammenspiel von Frage und Antwort ergibt, in ihrem Anliegen inhaltlich bestimmbar sein.²¹

3. Personelle und sachliche Verantwortlichkeit der Landesregierung

Wesentliche weitere Zulässigkeitsvoraussetzung ist, dass die Frage in den personellen und sachlichen Verantwortungsbereich der Landesregierung fällt. Da das Fragerecht aus der Kontrollfunktion des Parlaments herrührt und zugleich Ausdruck der aus dem Demokratieprinzip

¹⁴ *Glauben*, LKRZ 2015, 129, 131.

¹⁵ *Glauben*, LKRZ 2015, 129, 131.

¹⁶ *Edinger*, in: Broucker/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2014, Art. 89a, Rn. 9; *Glauben*, LKRZ 2015, 129, 131. Grenze des Auskunftsrechts ist dessen missbräuchliche Ausübung, *Edinger*, a.a.O.

¹⁷ Vgl. *Glauben*, LKRZ 2015, 129, 131; ThürVerfGH, ThürVBl. 2003, 178, 180.

¹⁸ *Glauben*, LKRZ 2015, 129, 131.

¹⁹ HbgVerfG, Urt. vom 6.11.2013 - 6/12 -, Rz. 56 (juris); HbgVerfG, NVwZ 2014, 135, 136, jeweils m.w.N; *Glauben*, LKRZ 2015, 129, 131.

²⁰ Vgl. BVerfGE, 124, 161, 199.

²¹ ThürVerfGH, ThürVBl. 2003, 178, 180.

folgenden Verantwortlichkeit der Regierung gegenüber dem Parlament ist, kann sich der Informationsanspruch des Landtags und der einzelnen Abgeordneten von vornherein nicht auf Angelegenheiten beziehen, die nicht in die Zuständigkeit der Landesregierung fallen. Insoweit fehlt es an einer Verantwortlichkeit der Regierung gegenüber dem Landtag.²²

a) Personelle Verantwortlichkeit

In personeller Hinsicht erstreckt sich das parlamentarische Frage- und Informationsrecht nach Art. 89a Abs. 1 LV auf die „Landesregierung“. Diese besteht nach Art. 98 Abs. 1 LV aus dem Ministerpräsidenten und den Ministern.

Daneben erstreckt sich die Verantwortlichkeit auf alle Personen und Einrichtungen der unmittelbaren und mittelbaren Landesverwaltung, die der Aufsicht oder Weisungsbefugnis eines Mitglieds der Landesregierung unterliegen.²³ Dies sind insbesondere auch Staatssekretäre, die zwar nicht Mitglied der Landesregierung sind, aber als politische Beamte der Verantwortlichkeit des Ministerpräsidenten unterliegen (vgl. § 41 Abs. 1 Nr. 1 LBG). Des Weiteren unterfallen der Verantwortlichkeit der Landesregierung auch verselbständigte Rechtsträger des Landes, und zwar unabhängig davon, ob es sich um Rechtsformen des öffentlichen Rechts (z. B. rechtsfähige Körperschaften oder Anstalten) oder des Privatrechts (z.B. Aktiengesellschaften) handelt.²⁴

Es genügt bei der personellen Reichweite allerdings nicht, dass die betroffene Person generell zu dem verantworteten Personenkreis zählt. Vielmehr muss auch die konkrete Handlung oder das jeweilige Geschehen, das Gegenstand der Frage ist, in sachlichem Zusammenhang mit der Verantwortlichkeit der Regierung stehen.²⁵ Zu diesem Problemkreis gehören z.B. Äußerungen oder das Verhalten von Regierungsmitgliedern, soweit kein unmittelbarer Bezug zur Regierungstätigkeit gegeben ist.²⁶ Gleiches gilt für Fragen, die sich auf die rein private Lebenssphäre beziehen. Sie unterliegt grundsätzlich nicht der parlamentarischen Verantwortlichkeit und damit nicht der entsprechenden Kontrolle.²⁷

²² Vgl. nur BVerfG, Urt. v. 7.11.2017 - 2 BvE 2/11 -, Rz. 214 (juris); BVerfG, NVwZ 2017, 1364, 1365 f.; *Glauben*, LKRZ 2015, 129, 131 f.; *Perne*, in: Brocker/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2014, Art. 79, Rn. 38; *Edinger*, in: Brocker/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2014, Art. 89a, Rn. 10 ff. m.w.N.

²³ BayVerfGH, NVwZ-RR 2014, 785, 786; *Edinger*, in: Brocker/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2014, Art. 89a, Rn. 10; *Glauben*, LKRZ 2015, 129, 131.

²⁴ Vgl. *Edinger*, in: Brocker/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2014, Art. 89a, Rn. 10 m.w.N.; BayVerfGH, NVwZ-RR 2014, 785, 786; BVerfG, Urt. v. 7.11.2017 - 2 BvE 2/11 -, Rz. 216 ff. (juris).

²⁵ *Glauben*, LKRZ 2015, 129, 131 f.; BayVerfGH, NVwZ-RR 2014, 785, 786.

²⁶ Vgl. ausführlich BayVerfGH, NVwZ-RR 2014, 785, 786; *Glauben*, LKRZ 2015, 129, 131 f.

²⁷ *Glauben*, LKRZ 2015, 129, 131 f.

b) Sachliche Verantwortlichkeit

In sachlicher Hinsicht müssen parlamentarische Anfragen den sachlichen Verantwortungsbereich der Landesregierung betreffen. Dem Verantwortungsbereich der Landesregierung unterfällt die Tätigkeit der ihr unmittelbar nachgeordneten Behörden einschließlich der diesen von Dritten zur Verfügung gestellten Informationen, wenn und soweit sie für Entscheidungen oder sonstige Verwaltungsvorgänge relevant sind. Der Verantwortungsbereich der Landesregierung umfasst demnach nicht nur das Regierungshandeln im engeren Sinn, sondern darüber hinaus auch die Regierungsverantwortung. Erfasst sind sowohl die von der Regierung selbst wahrgenommenen Aufgaben als auch der von ihr verantwortete Aufgabenbereich, mithin der Aufgabenbereich nachgeordneter Behörden.²⁸ Die Zuweisung von Verantwortung an eine Stelle setzt deren Verantwortungsfähigkeit voraus. Wer keine Möglichkeit besaß oder besitzt, auf ein Tun, Dulden oder Unterlassen einzuwirken, kann dafür auch nicht zur Verantwortung gezogen werden. Für das parlamentarische Fragerecht bedeutet dies: Es erstreckt sich auf jeden politischen Bereich, 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 Vorschriften tätig werden kann.²⁹

Soweit sich das parlamentarische Fragerecht auf Handlungen oder das Unterlassen der Landesregierung bezieht, wird durch das hierarchische Prinzip eine Verantwortlichkeit der Landesregierung auch für nachgeordnete Behörden begründet. Die mit dem Hierarchieprinzip verbundenen Möglichkeiten der Aufsicht, von Weisungen und Eintrittsrechten verschieben die Verantwortungszusammenhänge von unten nach oben. Zugleich orientiert sich die Reichweite der Verantwortlichkeit der übergeordneten Landesregierung nach dem Inhalt und den Grenzen des Hierarchieprinzips. Wo prinzipiell unbegrenzte Einwirkungsmöglichkeiten in der Hierarchie bestehen, ist ihre Verantwortlichkeit größer als dort, wo jene Einwirkungsmöglichkeiten in der Hierarchie begrenzt sind. So begründet die Fachaufsicht ein höheres Maß an Verantwortung der übergeordneten Stelle als die Rechtsaufsicht, z. B. über selbständige Anstalten des öffentlichen Rechts.³⁰ Ebenso kann die Wahl einer privaten Unternehmensform zu einem Kontroll-, Steuerungs- und Legitimationsdefizit führen. Deshalb hat der Staat bei der Wahl der Rechtsform für die ihm obliegende Aufgabenwahrnehmung grundsätzlich diejenige zu wählen, welche die erforderlichen Einwirkungsmöglichkeiten gewährleistet. Selbst wenn dann die gewählte Rechtsform keinen den Anforderungen des Demokratieprinzips erforderlichen Legitimationszusammenhang gewährleistet, bleibt die parlamentarische Verantwortlichkeit der Regierung und damit eine Antwortpflicht trotzdem bestehen.³¹

²⁸ St. Rspr., vgl. nur BVerfG, Urt. v. 7.11.2017 - 2 BvE 2/11 -, Rz. 215 (juris); BayVerfGH, NVwZ 2007, 204, 205 f.; NWVerfGH, NVwZ-RR 2009, 41, 43; *Glauben*, LKRZ 2015, 129, 132, jeweils m.w.N.

²⁹ Vgl. BayVerfGH, NVwZ 2007, 204, 205 f.; *Glauben*, LKRZ 2015, 129, 132.

³⁰ BayVerfGH, NVwZ 2007, 204, 206.

³¹ Vgl. BVerfG, Urt. v. 7.11.2017 - 2 BvE 2/11 -, Rz. 225 f. (juris).

III. Umfang der Antwortpflicht der Landesregierung

Ist die parlamentarische Anfrage nach den dargestellten Grundsätzen zulässig, besteht eine Antwortpflicht der Landesregierung, die sich grundsätzlich auf alle Informationen erstreckt, über welche die Landesregierung verfügt oder die sie mit zumutbarem Aufwand in Erfahrung bringen kann.³² Ist ihr Verantwortungsbereich hingegen nicht betroffen, besteht auch keine Verpflichtung zur Aufklärung.³³

Die Antwort hat die Landesregierung nach pflichtgemäßem Ermessen zu geben. Dabei besteht bei Sachfragen ein eng begrenzter, bei Meinungen hingegen ein weiter Antwortspielraum.³⁴ Antworten müssen jedoch in jedem Fall dem berechtigten Informationsinteresse des fragenden Abgeordneten genügen und vollständig sein. Dabei ist eine Antwort vollständig, wenn alle Tatsachen oder Umstände mitgeteilt werden, die zum Verständnis der Antwort erforderlich sind und Missdeutungen vermeiden. Die Antwort muss des Weiteren aus sich heraus verständlich und nach ihrem objektiven Erklärungsgehalt nachvollziehbar sein.³⁵

Bei der Frage nach ihrer politischen Meinung zu einem Vorgang gilt, dass die Landesregierung nicht verpflichtet ist, sich überhaupt eine Meinung zu bilden. Sie ist allerdings gehalten, die fehlende Meinungsbildung mitzuteilen.³⁶ Sie ist auch nicht verpflichtet, Meinungen Dritter zu ermitteln oder auf Anfrage mitzuteilen, es sei denn, Dritte wurden von der Landesregierung z.B. mit Gutachten beauftragt, um Stellungnahme gebeten oder aufgrund fachgesetzlicher Vorschriften angehört.³⁷ Darüber hinaus ist unerheblich, dass die Regierung schon gegenüber speziellen parlamentarischen Gremien Stellung genommen hat oder Stellung nehmen wird.³⁸

Das parlamentarische Frage- und Informationsrecht ist, wie auch die Ausnahmevorschrift des Art. 89 Abs. 3 Satz 2 LV zeigt, entsprechend dem Grundsatz der parlamentarischen Öffentlichkeit (Art. 86 LV) auf die Beantwortung gestellter Fragen in der Öffentlichkeit angelegt.³⁹ Verhandeln von Argument und Gegenargument, öffentliche Debatte und öffentliche Diskussion

³² BayVerfGH, NVwZ 2007, 204, 206; BayVerfGH, BayVBl. 2014, 464, 466; *Glauben*, LKRZ 2015, 129, 132 f.

³³ BayVerfGH, NVwZ 2007, 204, 206.

³⁴ HbgVerfG, Urt. v. 6.11.2013 - 6/12 -, Rz. 57 (juris); ausführlich *Glauben*, LKRZ 2015, 129, 132.

³⁵ SachAnhVerfG, NVwZ 2000, 671, 672 f.; *Edinger*, in: Brocker/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2014, Art. 89a, Rn. 13.

³⁶ *Glauben*, LKRZ 2015, 129, 132 m.w.N.

³⁷ *Edinger*, in: Brocker/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2014, Art. 89a, Rn. 11 m.w.N.; *Glauben*, LKRZ 2015, 129, 132.

³⁸ BVerfGE 124, 161, 192.

³⁹ Vgl. BVerfG, Urt. v. 7.11.2017 - 2 BvE 2/11 -, Rz. 200 (juris); *Edinger*, in: Brocker/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2014, Art. 89a, Rn. 7; ausführlich zum Öffentlichkeitsgrundsatz: *Glauben*, LKRZ 2015, 129, 135 f.

sind wesentliche Elemente des demokratischen Parlamentarismus.⁴⁰ Sofern Frage und Antwort schriftlich erfolgen, werden sie als Landtagsdrucksache veröffentlicht.⁴¹

Mündliche Anfragen werden in öffentlicher Plenarsitzung gestellt (§ 98 Abs. 5 GOLT) und beantwortet (§ 98 Abs. 2 GOLT). Zusätzlich erscheinen die für die Plenarsitzung eingereichten Anfragen als Drucksache. Die mündlichen Antworten sind Bestandteil des jeweiligen Plenarprotokolls.⁴²

Die Antwort auf die Fragen in den Fachausschüssen (Art. 89a Abs. 2 LV) erteilt die Landesregierung grundsätzlich unmittelbar mündlich in der öffentlichen Ausschusssitzung (§ 80 Abs. 1 Satz 1 GOLT). Ausnahmsweise kann eine Antwort schriftlich gegenüber dem Ausschuss erfolgen. Die Antwort wird sodann grundsätzlich als Landtagsvorlage veröffentlicht.⁴³

IV. Auskunftsverweigerungsrechte

Die Landesregierung kann nach Art. 89a Abs. 3 Satz 1 LV die Beantwortung von parlamentarischen Anfragen und die Erteilung von Auskünften in Landtagsausschüssen ablehnen, wenn dem Bekanntwerden des Inhalts Staatsgeheimnisse oder schutzwürdige Interessen Einzelner entgegenstehen oder die Funktionsfähigkeit oder Eigenverantwortung der Landesregierung beeinträchtigt werden. Diese Ablehnungsgründe sind abschließend.⁴⁴

Auf Bundesebene und in den Ländern, in denen Verweigerungsrechte gesetzlich nicht festgelegt sind, werden die Grenzen unmittelbar aus der Verfassung hergeleitet. Sie ergeben sich dabei aus dem Gewaltenteilungsgrundsatz,⁴⁵ Grundrechten Dritter⁴⁶ sowie dem Wohl des Bundes oder eines Landes (Staatswohl)⁴⁷.

Aufgrund der besonderen Bedeutung des Frage- und Informationsrechts muss die Ablehnung die Ausnahme bleiben. Dabei sind die Gründe für die Ablehnung zusammen mit der Antwort anzugeben (vgl. Art. 89a Abs. 3 Satz 3 LV), damit diese nachvollziehbar wird und es dem Anfragenden möglich ist, gegebenenfalls in eine politische Auseinandersetzung über die Ab-

⁴⁰ BVerfG, Urt. v. 7.11.2017 - 2 BvE 2/11 -, Rz. 200 (juris).

⁴¹ §§ 92 Abs. 5, 97 Abs. 3 Satz 4 i.V.m. 67 Abs. 1 GOLT.

⁴² Vgl. *Edinger*, in: Brocker/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2014, Art. 89a, Rn. 7.

⁴³ Vgl. *Edinger*, in: Brocker/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2014, Art. 89a, Rn. 9.

⁴⁴ *Perne*, in: Brocker/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2014, Art. 79, Rn. 39; *Glauben*, LKRZ 2015, 129, 133.

⁴⁵ Vgl. nur BVerfG, Urt. v. 7.11.2017 - 2 BvE 2/11 -, Rz. 227 ff. (juris); BVerfG, NVwZ 2017, 1364, 1366, jeweils m.w.N.

⁴⁶ Vgl. nur BVerfG, Urt. v. 7.11.2017 - 2 BvE 2/11 -, Rz. 233 ff. (juris); BVerfG, NVwZ 2017, 1364, 1367 f., jeweils m.w.N.

⁴⁷ Vgl. nur BVerfG, Urt. v. 7.11.2017 - 2 BvE 2/11 -, Rz. 246 ff. (juris); BVerfG, NVwZ 2017, 1364, 1366 f., jeweils m.w.N.

lehnung einzutreten und die Prüfung zu ermöglichen, ob rechtliche Schritte angezeigt erscheinen.⁴⁸ Die Erfüllung der verfassungsrechtlichen Pflicht zur Benennung der Ablehnungsgründe kann nicht in ein sich anschließendes Organstreitverfahren verlagert werden. Dieses dient allein der Nachprüfung, ob ein bestimmter – abgeschlossener – Vorgang den Abgeordneten in seinen verfassungsgemäßen Rechten verletzt.⁴⁹ Daher ist auch ein Nachschieben von Gründen im Organstreitverfahren ausgeschlossen.⁵⁰

1. Schutz von Staatsgeheimnissen (Art. 89a Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 Alt. 1 LV)

Die Landesregierung kann die Beantwortung von parlamentarischen Anfragen und Auskünfte in einem Landtagsausschuss verweigern, wenn dem Bekanntwerden des Inhalts Staatsgeheimnisse entgegenstehen, Art. 89a Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 Alt. 1 LV.

Diesem Grund kommt jedoch praktisch keine große Bedeutung mehr zu.⁵¹ Denn nach Satz 2 ist die Berufung auf die Gründe des Satzes 1 ausgeschlossen, wenn Vorkehrungen gegen das Bekanntwerden geheimhaltungsbedürftiger Tatsachen in der Öffentlichkeit getroffen sind und der unantastbare Bereich privater Lebensgestaltung nicht betroffen ist. Deshalb geht es in diesem Bereich nicht mehr um das „Ob“ der Information, sondern das „Wie“. Geheimnisschutz ist mit dem und nicht gegen das Parlament zu realisieren.⁵² Die entsprechenden Instrumente sind in der Regel die nicht öffentliche und vertrauliche Sitzung.⁵³

2. Schutzwürdige Interessen Einzelner (Art. 89a Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 Alt. 2 LV)

Die Landesregierung kann die Beantwortung von Fragen darüber hinaus verweigern, wenn schutzwürdige Interessen Einzelner betroffen sind, Art. 89a Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 Alt. 2 LV. Gemeint ist damit, dass das Frage- und Informationsrecht sowie die Antwortpflicht der Landesregierung dadurch begrenzt werden, dass diese gemäß Art. 77 Abs. 2 LV (Art. 1 Abs. 3 GG) die Grundrechte zu beachten haben.⁵⁴

Werden Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse durch den Staat offen gelegt oder verlangt er deren Offenlegung, ist Art. 58 LV (Art. 12 Abs. 1 GG) in seinem Schutzbereich betroffen. Das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 4a Abs. 1 Satz 1 LV; Art. 2 Abs. 1 i.V.m.

⁴⁸ BVerfG, NVwZ 2017, 1364, 1368 m.w.N.; BayVerfGH, NVwZ 2007, 204, 205; BayVerfGH, BayVBl. 2014, 464, 467 f.; *Glauben*, LKRZ 2015, 129, 135.

⁴⁹ BayVerfGH, BayVBl. 2014, 464, 468 m.w.N.; *Glauben*, LKRZ 2015, 129, 135.

⁵⁰ BVerfG, Urt. v. 7.11.2017 - 2 BvE 2/11 -, Rz. 259 (juris); BVerfG, NVwZ 2017, 1364, 1368; BVerfGE 124, 78, 147; BbgVerfG, NVwZ-RR 2018, 81, 87.

⁵¹ Ausführlich: *Glauben*, LKRZ 2015, 129, 133.

⁵² *Glauben*, LKRZ 2015, 129, 133.

⁵³ Vgl. §§ 80, 100, 128 GOLT mit Anl. 5 (Geheimschutzordnung).

⁵⁴ Vgl. nur BVerfG, Urt. v. 7.11.2017 - 2 BvE 2/11 -, Rz. 233 ff. (juris) m.w.N.; *Glauben*, LKRZ 2015, 129, 133.

Art. 1 Abs. 1 GG) gewährleistet die Befugnis des Einzelnen, grundsätzlich selbst zu entscheiden, wann und innerhalb welcher Grenzen persönliche Lebenssachverhalte offenbar werden. Juristische Personen des Privatrechts sind dabei über den auf Landesebene entsprechend geltenden Art. 19 Abs. 3 GG ebenfalls Trägerinnen des Rechts aus Art. 58 LV als auch aus Art. 4a Abs. 1 Satz 1 LV. Anders als bei Privatpersonen genügt allerdings für eine grundrechtlich erhebliche Gefährdungslage des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung nicht die bloße Kenntnis von Informationen, die einen Bezug zu einer bestimmten juristischen Person und ihrer Tätigkeit ausweisen. Die informationelle Maßnahme muss vielmehr die betroffene juristische Person einer Gefährdung ihrer spezifischen Freiheitsausübung aussetzen.⁵⁵ Inländische juristische Personen des öffentlichen Rechts und juristische Personen des Privatrechts, die vollständig oder mehrheitlich vom Staat beherrscht werden, können sich indes nicht auf materielle Grundrechte berufen.⁵⁶

3. Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit oder Eigenverantwortung der Landesregierung (Art. 89a Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 LV)

Die Beantwortung parlamentarischer Anfragen und Auskünfte in Landtagsausschüssen kann die Landesregierung verweigern, wenn ihre Funktionsfähigkeit oder Eigenverantwortung beeinträchtigt wird, Art. 89a Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 LV.

Die Grenze der Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit der Landesregierung folgt aus dem Verfassungsgebot zu gegenseitiger Rücksichtnahme der Verfassungsorgane.⁵⁷ Danach sind die Verfassungsorgane und ihre Gliederungen zu gegenseitiger Rücksichtnahme verpflichtet. Diese Rücksichtnahme gebietet, dass alle Verfassungsorgane bei der Ausübung ihrer Befugnisse und Aufgaben im Interesse der bestmöglichen Verwirklichung des Gemeinwohls den Funktionsbereich des anderen Organs respektieren.⁵⁸ So kann z.B. die Funktionsfähigkeit betroffen sein, wenn die Antwort auf die parlamentarische Anfrage sehr umfangreich ist und dementsprechend Ressourcen der Verwaltung bindet und Kosten verursacht oder wenn der Umfang einer Beantwortung innerhalb der von der Geschäftsordnung vorgesehenen Frist entgegensteht.⁵⁹ Letztlich kann es aber in allen Fällen im Kern nur um die Herstellung einer praktischen Konkordanz im Einzelfall gehen.⁶⁰

⁵⁵ Vgl. BVerfG, Urt. v. 7.11.2017 - 2 BvE 2/11 -, Rz. 234 ff. (juris) m.w.N.; *Glauben*, LKRZ 2015, 129, 133 f.

⁵⁶ Ausführlich: BVerfG, Urt. v. 7.11.2017 - 2 BvE 2/11 -, Rz. 238 ff. (juris); *Glauben* LKRZ 2015, 129, 134.

⁵⁷ HbgVerfG, NVwZ 2014, 135, 136; BayVerfGH, NVwZ-RR 2011, 841, 843; *Glauben*, LKRZ 2015, 129, 134.

⁵⁸ BayVerfGH, NVwZ-RR 2011, 841, 843.

⁵⁹ BayVerfGH, NVwZ-RR 2011, 841, 843; HbgVerfG, NVwZ 2014, 135, 136; *Edinger*, in: Brocker/Droge/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2014, Art. 89a, Rn. 20; *Glauben*, LKRZ 2015, 129, 134.

⁶⁰ *Glauben*, LKRZ 2015, 129, 134.

Die Schranke der Eigenverantwortung folgt aus dem Gewaltenteilungsgrundsatz des Art. 77 Abs. 1 LV (Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG) und gewährleistet der Exekutive einen grundsätzlich nicht ausforschbaren Initiativ-, Beratungs- und Handlungsbereich als Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung.⁶¹ Geschützt ist damit zunächst die Willensbildung der Regierung selbst, und zwar sowohl hinsichtlich der Erörterungen im Kabinett als auch bei der Vorbereitung von Kabinetts- und Ressortentscheidungen, die sich vornehmlich in ressortübergreifenden und -internen Abstimmungsprozessen vollzieht. Bei der einer konkreten Positionierung vorgelagerten Willensbildung der Regierung handelt es sich um einen von verschiedenen politischen sowie innerorganschaftlichen Belangen, Erwägungen und Entwicklungen abhängigen Vorgang, der den Bereich der Regierung noch nicht verlässt und über den das Parlament von Verfassungs wegen grundsätzlich (noch) nicht zu informieren ist. Eine Pflicht der Regierung, parlamentarischen Informationswünschen zu entsprechen, besteht danach in der Regel nicht, wenn die Information zu einem Mitregieren Dritter bei Entscheidungen führen kann, die in der alleinigen Kompetenz der Regierung liegen. Diese Gefahr besteht bei Informationen aus dem Bereich der Vorbereitung von Regierungsentscheidungen regelmäßig, solange die Entscheidung noch nicht getroffen ist. Die Kontrollkompetenz des Parlaments erstreckt sich demnach grundsätzlich nur auf bereits abgeschlossene Vorgänge; sie enthält nicht die Befugnis, in laufende Verhandlungen und Entscheidungsvorbereitungen einzugreifen.⁶² Davon abzugrenzen sind jedoch „bloße Nachfragen“ in Form einer begleitenden Kontrolle der Regierungsentscheidungen, soweit die Grenze des Mitregierens nicht überschritten wird.⁶³

Der Schutz des Kernbereichs wirkt auch nach Abschluss der Entscheidungsfindung noch fort, allerdings nicht mehr in demselben Umfang wie während der noch laufenden Entscheidungsfindung. Insofern sind auch bei abgeschlossenen Vorgängen Fälle möglich, in denen die Regierung geheim zu haltende Tatsachen aus dem Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung mitzuteilen nicht verpflichtet ist.⁶⁴

Hat allerdings die Regierung selbst die Öffentlichkeit über Einzelheiten der Entscheidungsfindung informiert, hat sie sich selbst des Schutzes ihres Kernbereichs begeben und ist deshalb verpflichtet, entsprechend Auskunft zu geben.⁶⁵

⁶¹ Vgl. BVerfG, Urt. v. 7.11.2017 - 2 BvE 2/11 -, Rz. 227 ff. (juris) m.w.N.; *Glauben*, LKRZ 2015, 129, 134 f.

⁶² Vgl. zuletzt: BVerfG, Urt. v. 7.11.2017 - 2 BvE 2/11 -, Rz. 229 (juris); *Glauben*, LKRZ 2015, 129, 135, jeweils m.w.N.

⁶³ Vgl. *Perne*, in: Brocker/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2014, Art. 79, Rn. 37 m.w.N.

⁶⁴ BVerfG, Urt. v. 7.11.2017 - 2 BvE 2/11 -, Rz. 231 (juris); *Glauben*, LKRZ 2015, 129, 135, jeweils m.w.N.

⁶⁵ Vgl. *Glauben*, LKRZ 2015, 129, 135.

V. Berichtspflicht der Landesregierung über einen Zwischenbericht des Rechnungshofs

Nach Maßgabe der dargestellten Grundsätze lässt sich die dem Auftrag zugrunde liegende Fragestellung wie folgt beantworten:

Die Landesregierung ist nicht verpflichtet, über einen Zwischenbericht des Rechnungshofs in vertraulicher Sitzung zu berichten.

Das im Übrigen nach Art. 89a Abs. 2 LV zulässige Auskunftsverlangen ist unzulässig, da es sich nicht auf den sachlichen Verantwortungsbereich der Landesregierung bezieht.

Der Rechnungshof ist nach Art. 120 LV Hilfsorgan des Parlaments im Rahmen der Finanzkontrolle und besitzt insoweit verfassungsrechtlichen Sonderstatus. Er ist zwar kein Verfassungsorgan, da er nicht staatsleitend, sondern nur vorbereitend entscheidet. Wohl aber ist er ein mit eigenen Rechten ausgestattetes oberstes Landesorgan.⁶⁶ Als solches genießen seine Mitglieder nach Art. 120 Abs. 2 Satz 2 LV richterliche Unabhängigkeit. Diese personale Garantie ist die Grundlage der Unabhängigkeit des Rechnungshofs. Denn richterliche Unabhängigkeit bedeutet sowohl sachliche Unabhängigkeit in Form der Weisungsfreiheit und ausschließlichen Unterworfenheit gegenüber dem Gesetz als auch persönliche Unabhängigkeit in Form der Unabsetzbarkeit und Unversetzbarkeit ohne eigene Zustimmung.⁶⁷ Einfachgesetzlich setzt § 1 Abs. 1 LRG die Unabhängigkeit des Rechnungshofs dahingehend um, dass er den Rechnungshof als eine der Landesregierung gegenüber selbständige, nur dem Gesetz unterworfenste oberste Landesbehörde definiert.

Ob es sich bei dem Rechnungshofbericht um einen vorläufigen oder endgültigen Bericht handelt ist nicht erheblich, da es aus Rechtsgründen nur auf den sachlichen Verantwortungsbereich der Landesregierung ankommt und dieser weder bei einem vorläufigen noch bei einem endgültigen Rechnungshofbericht betroffen ist. Auf parlamentarischer Ebene regelt deshalb die Geschäftsordnung des Landtags in § 123 Abs. 4, dass die Mitglieder des Rechnungshofs das Recht und auf Verlangen des Landtags oder eines Ausschusses die Pflicht haben, sich in den Ausschusssitzungen im Rahmen ihrer Zuständigkeit zu äußern.

Etwas anderes dürfte sich auch nicht daraus ergeben, dass der Bericht vom Rechnungshof der Staatsanwaltschaft zugeleitet worden ist und diese den Bericht wiederum an das Innenministerium weitergeleitet hat. Aus der aufgezeigten Unabhängigkeit des Rechnungshofs dürfte zu folgern sein, dass er selbst entscheiden kann, wen er informiert.

⁶⁶ Janz, in: Brocker/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2014, Art. 120, Rn. 17.

⁶⁷ Vgl. Schneider, in: Grimm/Caesar, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2000, Art. 120, Rn. 30 m.w.N.; Janz, in: Brocker/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2014, Art. 89a, Rn. 32 f.

Offen bleiben kann auch wie zu entscheiden wäre, wenn die Regierung den Bericht des Rechnungshofs selbst in Auftrag gegeben hätte. Das könnte allenfalls dann von Bedeutung sein, wenn das Parlament selbst an den Rechnungshof herangetreten ist und um Vorlage des Berichts bzw. Berichterstattung gebeten hat, da der Rechnungshof – wie dargestellt – Hilfsorgan des Parlaments im Rahmen der Finanzkontrolle ist.⁶⁸

Die von der Landesregierung angegebene Begründung für die Verweigerung der Berichterstattung entspricht den von der Rechtsprechung aufgestellten Anforderungen. Sie versetzt den Fragesteller in die Lage zu überprüfen, ob der abgefragte Rechnungshofbericht in den Verantwortungsbereich der Landesregierung fällt.

W i s s e n s c h a f t l i c h e r D i e n s t

⁶⁸ Janz, in: Brocker/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2014, Art. 120, Rn. 17.