



Interpellationsrecht und Geheimhaltungspflichten

Bearbeitung: Yvonne Bach
Referendar Carsten Bringmann

Datum: 23. Juni 2015

Dieses Gutachten hat der Parlamentarische Beratungs- und Gutachterdienst im Auftrag der FDP-Fraktion erstellt. Das Gutachten wurde durch die FDP-Fraktion zur Veröffentlichung freigegeben.

Die Gutachten des Parlamentarischen Beratungs- und Gutachterdienstes des Landtags Nordrhein-Westfalen sind urheberrechtlich geschützt. Die weitere Verarbeitung, Verbreitung oder Veröffentlichung - auch auszugsweise - ist nur unter Angabe der Quelle zulässig. Jede Form der kommerziellen Nutzung ist untersagt.

Inhaltsverzeichnis

A.	GUTACHTENAUFTRAG	4
B.	EINLEITUNG	6
I.	HERLEITUNG UND INHALT DES PARLAMENTARISCHEN FRAGE- UND INFORMATIONSRECHTS	6
II.	GRENZEN DES PARLAMENTARISCHEN FRAGE- UND INFORMATIONSRECHTS	8
1.	<i>Grenzen der Antwortpflicht („Ob“)</i>	8
2.	<i>Verfahrensmäßige Anforderungen an die Antwort („Wie“)</i>	9
C.	GUTACHTEN	10
I.	BEZUGNAHME AUF BETRIEBS- UND GESCHÄFTSGEHEIMNISSE EINES STAATLICH BEHERRSCHTEN UNTERNEHMENS IN PRIVATRECHTSFORM	10
II.	RÜCKGRIFF AUF BUNDESRECHTLICH ANGEORDNETE GEHEIMHALTUNGSPFLICHTEN AUS DEM GESELLSCHAFTSRECHT	12
III.	REKURS AUF VERTRAGLICH VEREINBARE VERSCHWIEGENHEITSPFLICHTEN IM VERHÄLTNIS DES LANDES ODER EINES STAATLICH BEHERRSCHTEN UNTERNEHMENS IN PRIVATRECHTSFORM ZU DESSEN DRITTEN VERTRAGSPARTNERN	12
IV.	BEZUGNAHME AUF FORMELLE ODER INFORMELLE VERSCHWIEGENHEITSABREDEN ZWISCHEN VERTRETERN DER LANDESREGIERUNGEN VERSCHIEDENER BUNDESLÄNDER IN EINEM KOORDINIERUNGSGREMIUM.....	14
D.	ERGEBNIS	17
E.	ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS	19
F.	LITERATURVERZEICHNIS	20

A. Gutachtenauftrag

Gegenwärtig findet in Nordrhein-Westfalen in unterschiedlichen parlamentarischen Formen die Aufarbeitung der Abwicklung der früheren Westdeutschen Landesbank (WestLB) statt.

Die WestLB AG wurde zum 30. Juni 2012 in drei Teile aufgespalten, wobei die Portigon Aktiengesellschaft Rechtsnachfolgerin der WestLB AG wurde. Daneben übernahm die im Dezember 2009 gegründete Erste Abwicklungsanstalt (EAA) in zwei Stufen Vermögensgegenstände und Risikopositionen der WestLB AG. Das Geschäft mit den nordrhein-westfälischen Sparkassen führt eine sogenannte Verbundbank unter dem Dach der Landesbank Hessen-Thüringen (Helaba) fort.

Vor diesem Hintergrund hat die FDP-Landtagsfraktion den Parlamentarischen Beratungs- und Gutachterdienst des Landtags NRW mit Schreiben vom 5. März 2015 um die Anfertigung eines Gutachtens gebeten. Das Finanzministerium habe auf zahlreiche parlamentarische Fragen im Zuge des „WestLB-Komplexes“ entweder unter Bezugnahme auf vorgeblich geschützte Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse dieser staatlich beherrschten Unternehmen in Privatrechtsform, (privat-) vertragliche Verschwiegenheitsklauseln in Abreden zwischen diesen Unternehmen und Dritten oder bundesrechtlich angeordnete Geheimhaltungspflichten, etwa aus dem Gesellschaftsrecht (vgl. etwa § 93 Abs. 1 Satz 3 AktG), Abgeordneten oder Fachausschüssen des Landtags in der Vergangenheit wiederholt die Beantwortung ihrer Anfragen verweigert.

Die FDP-Landtagsfraktion bittet daher um Prüfung, ob und gegebenenfalls in welchem Umfang aus verfassungsrechtlicher Sicht

I. die Bezugnahme der grundsätzlich antwortpflichtigen Landesregierung auf Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse eines staatlich beherrschten Unternehmens in Privatrechtsform,

II. der diesbezügliche Rückgriff auf bundesrechtlich angeordnete Geheimhaltungspflichten, wie sie sich etwa aus dem Gesellschaftsrecht ergeben, und

III. der Rekurs auf vertraglich vereinbarte Verschwiegenheitspflichten im Verhältnis des Landes oder eines staatlichen beherrschten Unternehmens in Privatrechtsform zu dessen dritten Vertragspartnern

geeignet sind, das parlamentarische Frage- und Informationsrecht oder die Antwortpflicht der Landesregierung zu begrenzen. Dabei sollte auch aufgezeigt werden, auf welche Weise in derartigen Konstellationen am sachgerechtesten praktische Konkordanz (Ausgleich der

widerstreitenden Interessen bei Ermöglichung weitestreichender Geltung derselben) hergestellt zu werden vermag.

IV. Mit Blick auf die strukturelle Ähnlichkeit einer weiteren Konstellation zu den Vorgenannten sollte der Parlamentarische Beratungs- und Gutachterdienst zudem ergänzend der Frage nachgehen, ob und gegebenenfalls in welchem Umfang aus verfassungsrechtlicher Sicht eine Bezugnahme auf formelle oder informelle Verschwiegenheitsabreden zwischen Vertretern der Landesregierungen verschiedener Bundesländer in einem Koordinierungsgremium (etwa der Kultusministerkonferenz) ebenfalls geeignet ist, das parlamentarische Frage- und Informationsrecht gegenüber dem Regierungsvertreter aus dem Sitzbundesland des jeweiligen Parlaments zu beschränken (vgl. z.B. die Vorbemerkungen der Landesregierung in LT Drs. 16/4150). Auch insoweit wird gegebenenfalls in besonderer Weise um das Aufzeigen von Wegen zur Herstellung praktischer Konkordanz gebeten.

B. Einleitung

I. Herleitung und Inhalt des parlamentarischen Frage- und Informationsrechts

Um die aufgeworfenen Fragestellungen beantworten zu können, bedarf es zunächst einer Herleitung und inhaltlichen Bestimmung des parlamentarischen Frage- und Informationsrechts. Den Maßstab hierfür bildet in erster Linie die nordrhein-westfälische Landesverfassung (LV NRW), wobei es aber schon wegen der Homogenitätsklausel des Art. 28 Abs. 1 GG nicht ausgeschlossen ist, ergänzend und bei vergleichbarem Begriffs- und Strukturverständnis auch auf Normen des Grundgesetzes bzw. auf die auf sie bezogene Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zurückzugreifen.¹

Im Gegensatz zur expliziten Verankerung in den Verfassungen der fünf neuen Bundesländer sieht die Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen ein Recht des einzelnen Abgeordneten auf inhaltliche Beantwortung seiner Anfragen nicht ausdrücklich vor.² Ein solches Recht folgt aber aus dem in Art. 30 Abs. 2 LV NRW gewährleisteten verfassungsrechtlichen Status des Abgeordneten. Dies beruht im Einzelnen auf folgenden Erwägungen:

Art. 30 Abs. 2 LV NRW regelt, dass die Abgeordneten des Landtags nach ihrer freien, nur durch die Rücksicht auf das Volkswohl bestimmten Überzeugung stimmen und an Aufträge nicht gebunden sind. Eine im Wesentlichen inhaltsgleiche Aussage enthält Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG für die Abgeordneten des Deutschen Bundestages. Das Bundesverfassungsgericht versteht diese Vorschrift als Grundlage für den „verfassungsrechtlichen Status des Abgeordneten“.³ Diese Bewertung ist auch für die landesverfassungsrechtliche Regelung in Art. 30 Abs. 2 LV NRW gerechtfertigt.⁴

Aus seinem verfassungsrechtlichen Status ergeben sich für den Abgeordneten neben subjektiven Rechten zur Sicherung seines Status vor allem Wahrnehmungszuständigkeiten. Sie sind in der Verfassung zwar nicht ausdrücklich genannt, werden von ihr aber

¹ Lang, Rechtsgutachten zu „Grund und Grenzen auf die Tätigkeit des sog. Effizienzteams bezogener parlamentarischer Informationsrechte“, S. 7

² Art. 40 Abs. 1 MVVerf; Art. 53 Abs. 2, 67 ThürVerf; Art. 56 Abs. 2 und 3 BbgVerf; Art. 51 SaVerf; Art. 53 LSAVerf.

³ Vgl. etwa BVerfG, Urt. v. 16. März 1955 – 2 BvK 1/54 – Tz. 18 nach juris; Urt. v. 14. Juli 1959 – 2 BvE 2/58 u.a. – Tz. 30 nach juris; Urt. v. 13. Juni 1989 – 2 BvE 1/88 – Tz. 102 nach juris.

⁴ VerfGH NW, DVBl. 1969, 113.

vorausgesetzt.⁵ Hierzu gehört nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts insbesondere auch die „Beteiligung an der Ausübung des Frage- und Informationsrechts des Parlaments“.⁶ Im Schrifttum wird aus dieser Rechtsprechung ein Anspruch des einzelnen Abgeordneten auf inhaltliche Beantwortung der von ihm eingebrachten Anfragen durch die Regierung hergeleitet.⁷ Dem pflichtet der Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen in seiner grundlegenden Entscheidung zum parlamentarischen Frage- und Informationsrecht vom 4. Oktober 1993⁸ bei. Träger des parlamentarischen Fragerechts ist nach dieser Rechtsprechung der einzelne Abgeordnete selbst.⁹

Der Sinn des Fragerechts – dem Abgeordneten die für seine Tätigkeit nötigen Informationen auf rasche und zuverlässige Weise zu verschaffen – ist ebenso wie die ihm außerdem zukommende Kontrollfunktion ohne eine Antwortpflicht der Regierung jedoch nicht erreichbar. Deshalb ist die Regierung verpflichtet, parlamentarische Anfragen in der Sache zu beantworten.¹⁰ Dem Anspruch des Abgeordneten auf umfassende Information entspricht daher die Pflicht der Landesregierung zu einer vollständigen und zutreffenden Antwort.¹¹

Das so verfassungsrechtlich verankerte Frage- und Informationsrecht des einzelnen Abgeordneten wird in der Geschäftsordnung des Landtags NRW (GO LT) einfachrechtlich konkretisiert.¹² So bestimmt etwa § 92 Abs. 1 GO LT, dass jedes Mitglied des Landtags von der Landesregierung durch Kleine Anfragen Auskünfte verlangen kann. Der einzelne Landtagsabgeordnete ist zudem berechtigt, bis zu zwei kurze Fragen zur mündlichen Beantwortung an die Landesregierung zu richten, die in einer Fragestunde beantwortet werden (§ 94 Abs. 1 GO LT).

⁵ VerfGH NRW, Urt. v. 4. Oktober 1993 – 15/92 – Tz. 97 nach juris.

⁶ Urt. v. 13. Juni 1989 – 2 BvE 1/88 – Tz. 102 nach juris m.w.N.

⁷ Vgl. *Klein*, in: Maunz/Dürig, Art. 38, Rn. 230, 232; *Magiera*, in: Sachs, Art. 38, Rn. 60, 65; *Butzer*, in: Beck OK GG, Art. 38, Rn. 112 ff.; *Schmidt*, S. 236; *Weis*, S. 270; *Burkholz*, S. 213 ff.; *Thesling*, in: Heusch/Schönenbroicher, Art. 30, Rn. 6.

⁸ Az.: 15/92.

⁹ Tz. 102 nach juris: „Fragerecht als originäres Recht des Abgeordneten“; vgl. aus dem landesverfassungsrechtlichen Schrifttum etwa *Thesling*, in: Heusch/Schönenbroicher, Art. 30, Rn. 6: „(...) dem Landtag und jedem einzelnen Abgeordneten (...)“.

¹⁰ So auch das BVerfG in seinem Beschl. v. 25. März 1981, wonach das Frage- und Interpellationsrechts des Parlaments, „den Mitgliedern der Bundesregierung die verfassungsrechtliche Verpflichtung auferlegt, auf Fragen Rede und Antwort zu stehen“ (Tz. 17 nach juris); vgl. zudem aus dem Schrifttum etwa: *Magiera*, in: Sachs, Art. 38, Rn. 65.

¹¹ VerfGH NRW, Urt. v. 4. Oktober 1993 – 15/92 – Tz. 103 nach juris; vertiefend auch *Brenner*, S. 29.

¹² Zur Bedeutung der GO LT NRW in diesem Kontext und in Bezug auf die Zulässigkeit eines Organstreitverfahrens vgl. VerfGH NRW, Urt. v. 4. Oktober 1993 – 15/92 – Tz. 92 nach juris.

II. Grenzen des parlamentarischen Frage- und Informationsrechts

Das Fragerecht des Abgeordneten und die korrespondierende Antwortpflicht der Landesregierung haben allerdings Grenzen, die aus der Verfassung selbst folgen. Sie betreffen sowohl die Frage, ob überhaupt eine Antwort gegeben werden muss (hierzu unter 1.), als auch die Anforderungen an ihre inhaltliche Ausgestaltung (hierzu unter 2.).

1. Grenzen der Antwortpflicht („Ob“)

Antwortpflicht und Antwortverweigerung stehen in einem verfassungsrechtlichen Regel-Ausnahme-Verhältnis zueinander stehen. Eine Ausnahme kann im Einzelfall gerechtfertigt sein im Hinblick auf die Funktion des Fragerechts, das Rücksichtnahmegebot sowie die Grundrechte privater Dritter. Ob die Voraussetzungen eines Ausnahmefalls gegeben sind, unterliegt der verfassungsgerichtlichen Kontrolle. Grundlage hierfür sind die von der Landesregierung zur Rechtfertigung der Antwortverweigerung angeführten Gründe.

Eine Beschränkung der Antwortpflicht als solcher ergibt sich zunächst aus der Funktion des Frage- und Informationsrechts. Es dient dem Zweck, die Arbeit des Abgeordneten zu erleichtern. Die gegenständliche Reichweite des Informationsanspruchs korreliert daher mit dem Inhalt der wahrgenommenen Parlamentsaufgabe. Für den Aufgabenbereich der Regierungskontrolle bedeutet dies, dass sich die Antwortpflicht nur auf solche Bereiche erstreckt, für welche die Landesregierung verantwortlich ist. Dieser Verantwortungsbereich beschränkt sich nicht auf das Regierungshandeln im engeren Sinne, sondern umfasst darüber hinaus alle Gegenstände, für welche die Regierung unmittelbar oder mittelbar zuständig ist. Anders als etwa in der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages, dort geregelt in den Richtlinien für die Fragestunde und die schriftlichen Einzelfragen, ist dies in der Geschäftsordnung des nordrhein-westfälischen Landtags nicht ausdrücklich normiert.¹³ Aber auch hier ist das Kriterium der Verantwortlichkeit – wie die Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs Nordrhein-Westfalen zeigt – Anknüpfungspunkt für die Frage der gegenständlichen Reichweite des parlamentarischen Frage- und Informationsrechts.

Kontrollobjekt sind nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs sowohl die von der Regierung selbst wahrgenommenen Aufgaben als auch der von ihr verantwortete Aufgabenbereich. Das parlamentarische Fragerecht bezieht sich folglich auf jede politische Angelegenheit, in der die Regierung oder eines ihrer Mitglieder tätig geworden ist oder kraft rechtlicher Vorschriften tätig werden kann. Unerheblich ist insoweit, ob die Regierung sich

¹³ Die Bestimmung in § 71 Abs. 1 Ziffer 3 GO LT nimmt Gegenstände, die nicht zur Zuständigkeit des Landtags gehören, aus dem Kreis der zulässigen Beratungsgegenstände heraus.

der Handlungsformen des öffentlichen oder des privaten Rechts bedient. Auch privatwirtschaftlich organisierte öffentliche Unternehmen können daher Gegenstand parlamentarischer Anfragen sein. Anders verhält es sich in Bezug auf die Verhältnisse rein privat getragener Unternehmen, da insoweit der öffentliche Bezug und damit das öffentliche Interesse an einer Klärung fehlen.¹⁴

Eine weitere Grenze des parlamentarischen Informationsanspruchs ergibt sich aus der allen Verfassungsorganen und ihren Gliederungen obliegenden Verpflichtung zu gegenseitiger Rücksichtnahme.

Schließlich wird die Pflicht zur Beantwortung parlamentarischer Anfragen dadurch begrenzt, dass sie als Ausübung öffentlicher Gewalt die grundrechtlich geschützten Positionen Dritter zu beachten hat. Von Bedeutung ist vorliegend insbesondere der durch Art. 4 LV NRW i.V.m. Art. 12 Abs. 1 und Art. 14 Abs. 1 GG gewährleistete Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen.

2. Verfahrensmäßige Anforderungen an die Antwort („Wie“)

Grenzen des Informationsanspruchs bestehen auch in Bezug auf die Art und Weise der Antwort. Sie ergeben sich aus der Pflicht zur gegenseitigen Rücksichtnahme, die auch die Respektierung der Funktions- und Arbeitsfähigkeit der Landesregierung gebietet. Zu deren Wahrung darf diese innerhalb einer verfassungsrechtlich umgrenzten Einschätzungsprärogative über Art und Weise der Antwort befinden. Dabei muss sie sich an der Pflicht zu vollständiger und zutreffender Antwort orientieren.¹⁵

¹⁴ VerFGH NRW, Urt. v. 19. August 2003 – 7/07 – Tz. 246 nach juris.

¹⁵ VerFGH NRW, Urt. v. 19. August 2003 – 7/07 – Tz. 249 nach juris

C. Gutachten

Unter Anwendung dieses Maßstabs sollen im Folgenden die von der Landesregierung zur Begründung ihrer Antwortverweigerung vorgebrachten Gründe einer verfassungsrechtlichen Prüfung dahingehend unterzogen werden, ob sie geeignet sind, das parlamentarische Frage- und Informationsrecht bzw. die Antwortpflicht der Landesregierung zu begrenzen.

I. Bezugnahme auf Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse eines staatlich beherrschten Unternehmens in Privatrechtsform

Da sich die Beantwortung parlamentarischer Anfragen als Ausübung öffentlicher Gewalt darstellt, muss die Landesregierung die grundrechtlich geschützten Positionen privater Dritter beachten, Art. 4 Abs. 1 LV NRW i.V.m. Art. 1 Abs. 3 GG.¹⁶ Von Bedeutung sind neben dem in Art. 4 Abs. 1 LV NRW i.V.m. Art. 1, 2 Abs. 1 GG enthaltenen Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung bei der Bekanntgabe personenbezogener Daten namentlich Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse. Diese sind nicht nur einfachrechtlich geschützt (vgl. z.B. § 85 GmbHG, §§ 93, 116, 104 AktG), sondern stellen eine Ausformung der Berufsfreiheit sowie der Eigentumsgarantie dar, aus der sich das Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb ergibt (Art. 4 Abs. 1 LV NRW i.V.m. Art. 12 Abs. 1 und Art. 14 Abs. 1 GG).¹⁷

Ohne Zweifel sind die Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse auch einer staatlich beherrschten privatrechtlichen Gesellschaft etwa gemäß §§ 93 Abs. 1 Satz 3, 116, 404 AktG geschützt. Allein ein einfachrechtlicher Schutz kann aber schon vom Grundsatz her keinen Vorrang vor dem verfassungsrechtlich verankerten Frage- und Informationsrecht des Abgeordneten genießen.¹⁸ Entscheidend für die Beantwortung der Gutachtenfrage ist daher zunächst, ob staatlich beherrschte juristische Personen des Privatrechts hinsichtlich ihrer Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse verfassungsrechtlichen Schutz genießen.

Grundsätzlich nehmen juristische Personen des Privatrechts am Grundrechtsschutz teil. Vorrangig dienen die Grundrechte dem Schutz der Freiheitssphäre des einzelnen Menschen als natürlicher Person gegen Eingriffe der staatlichen Gewalt. Juristische Personen als Grundrechtsinhaber anzusehen und sie in den Schutzbereich bestimmter materieller

¹⁶ Vgl. *Klein*, in: Maunz/Dürig, Art. 43, Rn. 113; *Glauben/Edinger*, S. 945; *Lennartz/Kiefer*, S. 188; zur unstreitigen Bindung der nordrhein-westfälischen Staatsgewalt ungeachtet des Fehlens einer Art. 1 Abs. 3 GG vergleichbaren Regelung vgl. etwa: *Kamp*, in: Heusch/Schönenbroicher, Art. 4, Rn. 37.

¹⁷ BayVerfGH, *Entsch. v. 26. Juli 2006 – Vf. 11-IVa-05 – Tz. 437* nach juris.

¹⁸ BayVerfGH, *Entsch. v. 26. Juli 2006 – Vf. 11-IVa-05 – Tz. 456* nach juris

Grundrechte einzubeziehen ist daher nur dann gerechtfertigt, wenn deren Bildung und Betätigung Ausdruck der freien Entfaltung der privaten natürlichen Personen ist, insbesondere wenn der "Durchgriff" auf die hinter ihnen stehenden Menschen es als sinnvoll und erforderlich erscheinen lässt. Das ist jedenfalls insoweit nicht der Fall, als die juristische Person des öffentlichen Rechts öffentliche Aufgaben wahrnimmt.¹⁹ Dieser zunächst für juristische Personen des öffentlichen Rechts ausgesprochene Grundsatz beansprucht seiner Begründung nach gleichfalls für der Form nach juristische Personen des Privatrechts Geltung, wenn diese sich überwiegend im Eigentum der öffentlichen Hand befinden; auch diese können sich daher nicht auf den Schutz der materiellen Grundrechte berufen, soweit sie bestimmungsgemäß öffentliche Aufgaben wahrnehmen und in dieser Funktion von dem angegriffenen Hoheitsakt betroffen sind.

Es kann offen bleiben, ob ein von der öffentlichen Hand beherrschtes Privatunternehmen im Übrigen, d.h. soweit es nicht öffentliche Aufgaben wahrnimmt und bei der Ausübung seiner Tätigkeit in Konkurrenz mit anderen Wettbewerbern steht, hinsichtlich seiner Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse am Grundrechtsschutz teilnimmt.²⁰

Denn in der Regel wird das für die demokratische Kontrolle essentielle parlamentarische Fragerecht als höherrangig zu gewichten sein als die Geheimhaltung von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen eines mit öffentlichen Geldern und im öffentlichen Interesse wirtschaftenden Unternehmens. Hinzu kommt, dass allein der Verweis auf geschützte Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse nicht geeignet ist, das parlamentarische Fragerecht zu begrenzen. Vielmehr muss immer eine den verfassungsrechtlichen Anforderungen genügende Abwägung zwischen dem Schutz der Grundrechte Privater und dem parlamentarischen Informationsanspruch vorgenommen werden. Diese setzt eine „fallbezogen-konkrete“ Gewichtung der widerstreitenden Rechtspositionen voraus.²¹ Ziel der Abwägung muss es sein, die konfligierenden Rechtspositionen einander so zuzuordnen, dass sie ihre jeweiligen Wirkungen so weit wie möglich entfalten (Grundsatz der praktischen Konkordanz).²² Im Rahmen dieser Abwägung hat die Landesregierung die Möglichkeit einer Unterrichtung in nichtöffentlicher, vertraulicher oder geheimer Form in Betracht zu ziehen, bevor sie dem Parlament die gewünschten Informationen gänzlich vorenthält.²³

¹⁹ BVerfG, Nichtannahmebeschluss v. 18. Mai 2009 – 1 BvR 1731/05 – Tz. 16 nach juris m.w.N.

²⁰ Vgl. die Nachweise in BayVerfGH, Entsch. v. 26. Juli 2006 – Vf. 11-IVa-05 – Tz. 456 nach juris

²¹ VerfGH NRW, Urt. v. 19. August 2008 – 7/07 – Tz. 261 nach juris.

²² BVerfG, Urt. v. 17. Juli 1984 – 2 BvE 11/83 – Tz. 138 nach juris; Lennartz/Kiefer, S. 188 f.; Kestler, S. 268 ff.

²³ VerfGH NRW, Urt. v. 19. August 2008 – 7/07 – Tz. 263 nach juris.

II. Rückgriff auf bundesrechtlich angeordnete Geheimhaltungspflichten aus dem Gesellschaftsrecht

Wie oben bereits ausgeführt, trägt der Verweis auf bundesrechtlich geregelte Geheimhaltungspflichten, wie sie sich etwa aus § 93 Abs. 1 Satz 3 AktG ergeben, für sich genommen nicht. Ein einfachrechtlicher Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen genießt keinen Vorrang vor dem verfassungsrechtlich verankerten Frage- und Informationsrecht des Abgeordneten.²⁴ Da Fragerecht und Antwortpflicht Verfassungsrang haben, ergeben sich Grenzen für die Informationsrechte des Abgeordneten nur aus der Verfassung selbst.²⁵ Maßgebend ist danach, ob sich der einfachrechtliche Schutz auf verfassungsrechtliche Positionen zurückführen lässt.

III. Rekurs auf vertraglich vereinbarte Verschwiegenheitspflichten im Verhältnis des Landes oder eines staatlich beherrschten Unternehmens in Privatrechtsform zu dessen dritten Vertragspartnern

Wie bereits ausgeführt hat die Landesregierung bei der Beantwortung parlamentarischer Anfragen die grundrechtlich geschützten Positionen privater Dritter zu beachten, Art. 4 Abs. 1 LV NRW i.V.m. Art. 1 Abs. 3 GG.²⁶ Dritte Vertragspartner des Landes oder einer staatlich beherrschten juristischen Person des Privatrechts könnten insbesondere durch das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung geschützt sein.²⁷ Diese Grundrechtsposition schützt den einzelnen vor unbegrenzter Erhebung, Speicherung, Verwendung und Weitergabe seiner persönlichen Daten und gewährt ihm die Befugnis, grundsätzlich selbst über die Preisgabe und Verwendung seiner persönlichen Daten zu bestimmen.²⁸ Die im Schrifttum teilweise vertretene Ansicht, der Schutz der Grundrechte Dritter gehe den parlamentarischen Fragebefugnissen in der Regel vor²⁹, wird der Bedeutung des Fragerechts im demokratischen Rechtsstaat nicht gerecht.³⁰ Es ist vielmehr eine Abwägung zwischen dem Informationsinteresse der Abgeordneten und dem aus dem

²⁴ BayVerfGH, Entsch. v. 26. Juli 2006 – Vf. 11-IVa-05 – Tz. 456 nach juris.

²⁵ VerfGH NRW, Ur. v. 4. Oktober 1993 – 15/92 – Tz. 105 nach juris.

²⁶ Vgl. unter IV.1.

²⁷ Art. 2 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG; die Frage, ob Art. 4 Abs. 2 LV NRW, wonach jeder Anspruch auf den Schutz seiner personenbezogenen Daten hat, die speziellere Norm ist (so etwa: Menzel, in: Löwer/Tettinger, Art. 4, Rn. 23), soll hier dahingestellt bleiben, da das Grundrecht mit dem nach Art. 4 Abs. 1 LV NRW rezipierten Grundrecht des Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 GG weitgehend inhaltsgleich ist.

²⁸ BVerfG, Ur. v. 15. Dezember 1983 – 1 BvR 209/83 u.a. – Tz. 149 nach juris.

²⁹ Burkholz, S. 229

³⁰ BayVerfGH, Entsch. v. 26. Juli 2006 – Vf. 11-IVa-05 – Tz. 459 nach juris.

Recht auf informationelle Selbstbestimmung folgenden Geheimhaltungsinteresse des dritten Vertragspartners unter Berücksichtigung des Grundsatzes der praktischen Konkordanz vorzunehmen. Dabei sind Art und Bedeutung des mit der parlamentarischen Anfrage verfolgten Ziels und die Schutzwürdigkeit und – bedürftigkeit der betroffenen Daten angemessen zu berücksichtigen.³¹

Nach der Rechtsprechung genießen besonders hohen Schutz die sogenannten sensiblen Daten, die der Intim- und Geheimsphäre zuzuordnen sind. Geschützt ist aber auch das Recht auf Selbstbestimmung bei der Offenbarung von persönlichen Lebenssachverhalten, die lediglich zur Sozial- und Privatsphäre gehören.³² Allerdings hat der Einzelne keine absolute, uneingeschränkte Herrschaft über "seine" Daten; denn er entfaltet seine Persönlichkeit innerhalb der sozialen Gemeinschaft. In dieser stellt die Information, auch soweit sie personenbezogen ist, einen Teil der sozialen Realität dar, der nicht ausschließlich dem Betroffenen allein zugeordnet werden kann. Vielmehr ist über die Spannungslage zwischen Individuum und Gemeinschaft im Sinne der Gemeinschaftsbezogenheit und -gebundenheit der Person zu entscheiden. Deshalb muss der Einzelne grundsätzlich Einschränkungen seines Rechts auf informationelle Selbstbestimmung hinnehmen, wenn und soweit solche Beschränkungen von hinreichenden Gründen des Gemeinwohls oder überwiegenden Rechtsinteressen Dritter getragen werden und bei einer Gesamtabwägung zwischen der Schwere des Eingriffs und dem Gewicht der ihn rechtfertigenden Gründe die Grenze des Zumutbaren noch gewahrt ist.³³

Vertragliche Vereinbarungen tangieren die berufliche Sphäre des privaten Vertragspartners, also einen Bereich, in dem sich die persönliche Entfaltung von vornherein im Kontakt mit der Umwelt vollzieht. Ob darüber hinaus bei der Abwägung der widerstreitenden Interessen zu Lasten des betroffenen Vertragspartners ins Gewicht fällt, dass dieser angesichts des beherrschenden Einflusses der öffentlichen Hand damit rechnen muss, dass er die Aufmerksamkeit des die Landesregierung kontrollierenden Parlaments findet und ggf. Vertragsinhalte in der Öffentlichkeit bekanntgegeben werden, ist in der Rechtsprechung umstritten. Nach Auffassung des Verfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern werden solche privaten Dritten durch die Mitteilung ihrer Namen bei der Beantwortung der Kleinen Anfrage nicht unzumutbar und unverhältnismäßig in ihrem Recht auf informationelle Selbstbestimmung betroffen.³⁴ Der Bayerische Verfassungsgerichtshof hält es demgegenüber nicht für ohne weiteres zumutbar, dass im Hinblick auf das parlamentarische

³¹ VerfGH NRW, Urt. v. 19. August 2008 – 7/07 – Tz. 248 nach juris.

³² Vgl. BVerfG, Urteil vom 15. Dezember 1983 – 1 BvR 209/83 u.a. -, BVerfGE 65, 1, 41 ff.

³³ Vgl. BVerfG, Urteil vom 15. Dezember 1983 – 1 BvR 209/83 u.a. - BVerfGE 65, 1, 43 ff

³⁴ LVerfG M-V, Urt. v. 19. Dezember 2002 – 5/02 – Tz. 72 nach juris

Fragerecht mit der Bekanntgabe von Vertragsinterna in der Öffentlichkeit gerechnet werden muss.³⁵

Auch diese Frage kann offen bleiben. Eine vollständige Antwortverweigerung der Landesregierung aufgrund von Geheimhaltungsinteressen dritter Vertragspartner wird in der Regel das parlamentarische Fragerecht verletzen. Denn das Gebot der Rücksichtnahme von Verfassungsorganen verlangt, dass die Landesregierung von sich aus auf eine in der Geschäftsordnung des Landtags vorgesehene Möglichkeit zurückgreift, die sowohl dem parlamentarischen Fragerecht als auch den Interessen der betroffenen dritten Vertragspartner gerecht wird. So kann nach § 96 Abs. 1 GO LT eine Antwort, die von der Landesregierung als geheimhaltungsbedürftig eingestuft wird, im zuständigen Ausschuss in nicht öffentlicher oder vertraulicher Sitzung erteilt werden. Auf diese Weise können die widerstreitenden Interessen angemessen zum Ausgleich gebracht werden.

Ein hierauf gerichteter besonderer Antrag des Anfragenden ist nicht erforderlich. Das etwa in der Anbringung einer Kleinen Anfrage enthaltene Begehren nach schriftlicher Antwort schließt nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs Nordrhein-Westfalen regelmäßig als Minus den Wunsch nach Unterrichtung in sonstiger Weise ein, wenn anders dem Informationsanliegen nicht entsprochen werden kann. Die durch den Verzicht auf die im Regelfall vorgesehene Publizität bedingte Einschränkung des parlamentarischen Diskussionsprozesses beeinträchtigt die demokratische Kontrolle weniger stark als die gänzliche Vorenthaltung der erbetenen Informationen. Dies gilt insbesondere, da der Weg einer vertraulichen oder geheimen Unterrichtung allen interessierten Abgeordneten in gleicher Weise offen steht.

IV. Bezugnahme auf formelle oder informelle Verschwiegenheitsabreden zwischen Vertretern der Landesregierungen verschiedener Bundesländer in einem Koordinierungsgremium

Der Parlamentarische Beratungs- und Gutachterdienst soll schließlich ergänzend der Frage nachgehen, ob und gegebenenfalls in welchem Umfang aus verfassungsrechtlicher Sicht eine Bezugnahme auf formelle oder informelle Verschwiegenheitsabreden der Landesregierungen verschiedener Bundesländer in einem Koordinierungsgremium (etwa der Kultusministerkonferenz) geeignet ist, das parlamentarische Frage- und Informationsrecht gegenüber dem Regierungsvertreter aus dem Sitzbundesland des jeweiligen Parlaments zu beschränken.

³⁵ BayVerfGH, Entsch. v. 26. Juli 2006 – Vf. 11-IVa-05 – Tz. 502 nach juris.

Wie oben bereits ausgeführt, ist die Landesregierung aufgrund der besonderen Bedeutung des parlamentarischen Frage- und Informationsrechts für den demokratischen Rechtsstaat grundsätzlich zu einer Beantwortung parlamentarischer Anfragen verpflichtet. Eine Ausnahme kann im Einzelfall gerechtfertigt sein im Hinblick auf die Funktion des Fragerechts, das Rücksichtnahmegebot sowie die Grundrechte privater Dritter.

Fraglich ist, ob sich die Bezugnahme auf eine Verschwiegenheitsabrede der Kultusministerkonferenz unter eine der oben genannten, das Fragerecht begrenzenden Fallgruppen subsumieren lässt.

Eine erste Begrenzung des Fragerechts ergibt sich aus dessen Funktion. Es erfüllt keinen Selbstzweck, sondern dient nur dazu, die Arbeit des Abgeordneten zu erleichtern, insbesondere bei dem Fragenden bestehende konkrete Wissen- und Informationsdefizite auszugleichen.³⁶ Dieser Aspekt der Begrenzung der Antwortpflicht der Landesregierung spielt im vorliegenden Kontext – soweit ersichtlich – keine Rolle. Dies gilt auch für die weitere Grenze des Fragerechts, die Grundrechte privater Dritter. Die Vertreter der Landesregierungen der Bundesländer nehmen in den Koordinierungsgremien öffentliche Aufgaben wahr und können sich nicht auf den Schutz der materiellen Grundrechte berufen. Verschwiegenheitsabreden zwischen Vertretern der Exekutive sind daher nicht geeignet die Pflicht zur Beantwortung parlamentarischer Anfragen zu begrenzen.

Sofern sich die Landesregierung zur Begründung ihrer Antwortverweigerung darauf beruft, kommt als Grenze des parlamentarischen Informationsanspruchs bei informellen Abreden zwischen den Vertretern der Landesregierungen untereinander allenfalls das Gebot wechselseitiger Rücksichtnahme in Betracht, das aus dem Grundsatz der Organtreue abgeleitet wird. Ein Teilaspekt dieses Verfassungsorgantreuegrundsatzes ist der Schutz des sog. Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung.³⁷ Damit ist ein Bereich gemeint, der selbst gegenüber den verfassungsrechtlich verankerten parlamentarischen Informations- und Fragerechten einen unausforscharen Initiativ-, Beratungs- und Handlungsbereich der Regierung umschreibt.³⁸ Vom Kernbereich erfasst werden namentlich die Willensbildung der Regierung selbst, sowohl hinsichtlich der Erörterungen im Kabinett als auch bei der Vorbereitung von Kabinetts- und Ressortentscheidungen und damit vornehmlich die ressortübergreifenden und –internen Abstimmungsprozesse erfasst.³⁹

³⁶ VerFGH NRW, Urt. v. 4. Oktober 1993 – 15/92 – Tz. 100 nach juris.

³⁷ Lang, a.a.O., S. 7

³⁸ VerFGH NRW, Urt. v. 4. Oktober 1993 – 15/92 – Tz. 106 nach juris.

³⁹ Lang, a.a.O., S. 15, m.w.N.

Dem unausforschbaren, d.h. dem parlamentarischen Kontrollrecht entzogenen Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung zugeordnet sind die Informationswünsche, die sich auf laufende Verhandlungen und Entscheidungsvorgänge beziehen. Bei abgeschlossenen Vorgängen kann demgegenüber die auf den konkreten Sachverhalt bezogene Funktionsfähigkeit der Regierung regelmäßig nicht beeinträchtigt werden und demzufolge eine Informationsverweigerung nicht rechtfertigen.

Wenn in einem Koordinierungsgremium verschiedener Bundesländer Abreden getroffen werden, wird die Regierung nach außen tätig, so dass die vorgelagerte interne Willensbildung der Regierung in der konkreten Frage üblicherweise abgeschlossen sein dürfte. Eine Berufung auf den Arkanbereich kommt dann nur noch in Betracht, wenn die Freiheit und Offenheit der Willensbildung innerhalb der Regierung auch durch die nachträgliche Offenbarung des Vorgangs gefährdet werden könnte.⁴⁰ In jedem Fall ist eine die gesamten Umstände berücksichtigende Einzelfallentscheidung geboten. Dabei trifft die Landesregierung bei der Antwortverweigerung eine besondere Begründungspflicht, die Grundlage der verfassungsgerichtlichen Kontrolle ist. Pauschale Hinweise auf den Schutz des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung genügen ebenso wenig wie etwa die bloße Behauptung der Geheimhaltungsbedürftigkeit eines Vorgangs.⁴¹ Das Parlament muss in der Lage sein zu beurteilen, ob es die Antwortverweigerung akzeptiert oder ob es weitere Schritte unternimmt.

⁴⁰ Lang, a.a.O., S. 19, m.w.N.

⁴¹ Lang, a.a.O., S. 20 m.w.N.

D. Ergebnis

Der in Art. 30 Abs. 2 LV NRW gewährleistete Status des Abgeordneten schließt einen grundsätzlichen Anspruch auf vollständige und zutreffende Beantwortung seiner an die Landesregierung gerichteten parlamentarischen Anfragen ein. Antwortpflicht und Antwortverweigerung der Landesregierung stehen in einem verfassungsrechtlichen Regel-Ausnahme-Verhältnis zueinander.

Grenzen des parlamentarischen Frage- und Informationsrecht ergeben sich nur aus der Verfassung selbst. Eine Antwortverweigerung kann im Einzelfall gerechtfertigt sein im Hinblick auf die Funktion des Fragerechts, das Rücksichtnahmegebot sowie die Grundrechte privater Dritter. Ob die Voraussetzungen eines solchen Ausnahmefalles gegeben sind, unterliegt der verfassungsgerichtlichen Kontrolle.

Das parlamentarische Frage- und Informationsrecht bezieht sich auf jede politische Angelegenheit, in der die Regierung oder eines ihrer Mitglieder tätig geworden ist oder kraft rechtlicher Vorschriften tätig werden kann. Unerheblich ist insoweit, ob die Regierung sich der Handlungsform des öffentlichen oder privaten Rechts bedient. Auch privatwirtschaftlich organisierte Unternehmen können daher Gegenstand parlamentarischer Anfragen sein.

Die Landesregierung hat ihre Antwortverweigerung mit einer Begründung zu versehen, die den anfragenden Abgeordneten in die Lage versetzt zu beurteilen und zu entscheiden, ob er die Verweigerung der Antwort akzeptiert oder welche weiteren Schritte er unternimmt, um sein Auskunftsverlangen durchzusetzen.

I. In der Regel wird das für die demokratische Kontrolle essentielle parlamentarische Fragerecht als höherrangig zu gewichten sein als die Geheimhaltung von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen eines mit öffentlichen Geldern und im öffentlichen Interesse wirtschaftenden Unternehmens. Im Rahmen ihrer Abwägung zwischen dem Schutz der Grundrechte Privater und dem parlamentarischen Informationsanspruch muss die Landesregierung die Möglichkeit einer Unterrichtung des Landtags in nichtöffentlicher, vertraulicher oder geheimer Form in Betracht ziehen. Die pauschale Bezugnahme der grundsätzlich antwortpflichtigen Landesregierung auf Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse eines staatlich beherrschten Unternehmens genügt nicht den Anforderungen an das besondere Begründungserfordernis.

II. Ein einfachrechtlicher Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen genießt keinen Vorrang vor dem verfassungsrechtlich verankerten Frage- und Informationsrecht des Abgeordneten.

III. Vertraglich vereinbarte Verschwiegenheitspflichten gegenüber den Vertragspartnern eines staatlich beherrschten Unternehmens sind grundsätzlich geeignet, das verfassungsrechtlich gewährleistete Frage- und Informationsrecht des einzelnen Abgeordneten zu begrenzen. Allerdings verlangt das Gebot der Rücksichtnahme von Verfassungsorganen, dass die Landesregierung von sich aus auf die in der Geschäftsordnung des Landtags vorgesehene Möglichkeit einer Antworterteilung in nicht öffentlicher oder vertraulicher Sitzung zurückgreift, um die widerstreitenden Interessen angemessen zum Ausgleich zu bringen.

IV. Verschwiegenheitsabreden zwischen Vertretern der Exekutive in einem Koordinierungsgremium wie etwa die Kultusministerkonferenz sind nicht geeignet die Pflicht zur Beantwortung parlamentarischer Anfragen zu begrenzen. Eine Antwortverweigerung kommt allenfalls dann in Betracht, wenn die Abrede im Einzelfall dem Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung zuzuordnen ist.

E. Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
Art.	Artikel
Az.	Aktenzeichen
BbgVerf	Verfassung des Landes Brandenburg
Beschl.	Beschluss
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
LT Drs.	Landtagsdrucksachen
f.	folgende
ff.	fortfolgende
GG	Grundgesetz
GO LT NRW	Geschäftsordnung des Landtags-Nordrhein-Westfalen
i.V.m.	in Verbindung mit
LSAVerf	Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt
LVerfG M-V	Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern
VerfGH NRW	Landesverfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen
LV NRW	Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen
MVVerf	Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
NRW	Nordrhein-Westfalen
Rn.	Randnummer
SaVerf	Verfassung des Freistaates Sachsen
S.	Seite
ThürVerf	Verfassung des Freistaates Thüringen
Tz.	Teilziffer
VerfGH NRW	Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen
Urt.	Urteil
vgl.	vergleiche
v.	vom

F. Literaturverzeichnis

Brenner, Michael, Reichweite und Grenzen des parlamentarischen Fragerechts, 2009

Burkholz, Bernhard, Müssen Abgeordnete alles wissen dürfen?, Verwaltungsarchiv (VerwArch), Band 84 (1993), S. 203 – 229

Epping, Volker / Hillgruber, Christian (Hrsg.), Beck'scher Onlinekommentar zum Grundgesetz, Stand 1. März 2015

Heusch, Andreas / Schönenbroicher, Klaus (Hrsg.), Die Landesverfassung Nordrhein-Westfalen, Siegburg 2010

Kestler, Josef, Parlamentarisches Fragerecht und Persönlichkeitsschutz, Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl) 2001, S. 258 – 280

Lang, Heinrich, Rechtsgutachten zu „Grund und Grenzen auf die Tätigkeit des sog. Effizienzteams bezogener parlamentarischer Informationsrechte“ für den Parlamentarischen Beratungs- und Gutachterdienst des Landtags NRW, Dezember 2013

Lennartz, Jürgen / Kiefer, Günther, Parlamentarische Anfragen im Spannungsfeld von Regierungskontrolle und Geheimhaltungsinteresse, Die Öffentliche Verwaltung (DÖV) 2006, S. 185 – 194

Löwer, Wolfgang / Tettinger, Peter J., Kommentar zur Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, 2002

Maunz, Theodor / Dürig, Günter (Begr.), Grundgesetz-Kommentar, 73. Ergänzungslieferung 2014

Sachs, Michael (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, 7. Auflage 2014

Schmidt, Walther W., Informationsanspruch des Abgeordneten und Ausschussbesetzung, Die Öffentliche Verwaltung (DÖV) 1986, S. 236 – 239

Weis, Hubert, Parlamentarisches Fragerecht und Antwortpflicht der Regierung, Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.) 1988, S. 268 – 273