

# INHALTSÜBERSICHT

Literaturverzeichnis	XIX
Abkürzungsverzeichnis	XLV
<b>I. Fragestellung</b>	<b>1</b>
<b>II. Allgemeine Darstellung des Informationsrechts und funktionale Einordnung der Verfassungsbestimmung in der Landesverfassung</b>	<b>5</b>
1. Das Informationsrecht des Abgeordneten in seiner historischen Entwicklung	5
2. Vergleich mit dem Grundgesetz und mit den Verfassungen der anderen Länder	19
3. Entstehungsgeschichte des Art. 56 LV	61
4. Verfassungssystematische Einordnung des Informationsrechts als Recht des einzelnen Abgeordneten	79
<b>III. Darstellung im Einzelnen; Konfliktfelder</b>	<b>111</b>
1. Fragerecht im Landtag und in seinen Ausschüssen (Art. 56 Abs. 2 Satz 1 und 2 LV)	111
2. Vorbemerkung: Die verfassungspolitische Bedeutung einer Erweiterung des Informationsrechts durch Art. 56 Abs. 3 LV	131
3. Recht auf Zugang zu den Behörden und Dienststellen des Landes (Art. 56 Abs. 3 Satz 1 LV)	175
4. Auskunftspflicht und Aktenvorlagepflicht (Art. 56 Abs. 3 Satz 2 bis 4 LV)	197
5. Verfassungsimmanente Grenzen des Auskunfts- und Akteneinsichtsrechts aufgrund des Prinzips der Gewaltenteilung (Gewaltengliederung)	207

## VIII

6. Ablehnungsentscheidung nach Art. 56 Abs. 4 LV: öffentliche Interessen	245
7. Ablehnungsentscheidung nach Art. 56 Abs. 4 LV: private Interessen	349
8. Rechtsschutz	411
IV. Schlussbetrachtung	433

## GLIEDERUNG

I. Fragestellung	1
II. Allgemeine Darstellung des Informationsrechts und funktionale Einordnung der Verfassungsbestimmung in der Landesverfassung	5
1. Das Informationsrecht des Abgeordneten in seiner historischen Entwicklung	5
a) Das herkömmliche Verständnis des Informationsrechts als Fragerecht (Interpellationsrecht)	5
b) Die Anfänge des Interpellationsrechts – Das Interpellationsrecht nach der Geschäftsordnung der preußischen Nationalversammlung und in der Frankfurter Nationalversammlung 1848/49	7
c) Spätere Geschäftsordnungsregelungen in Preußen	9
d) Das Interpellationsrecht des Reichstages bis 1918	9
e) Das Interpellationsrecht in der Weimarer Republik	11
f) Das Fragerecht in den Geschäftsordnungen des Deutschen Bundestages	13
g) Zusammenfassende Bewertung	15
2. Vergleich mit dem Grundgesetz und mit den Verfassungen der anderen Länder	19
a) Das Informationsrecht des Abgeordneten nach dem Grundgesetz	19
aa) Zitierrecht nach Art. 43 GG als Norm für Antwortpflicht und Fragerecht?	19
bb) Fragerecht als Ausgestaltung des Rederechts nach Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG	22
cc) Herleitung des Fragerechts aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG als Ausfluss des Statusrechts des Abgeordneten	23
dd) Herleitung des Fragerechts aus dem Prinzip der repräsentativen Demokratie	27
ee) Träger des Fragerechts	30
ff) Weitere Informationsrechte?	32

gg) Reformüberlegungen der Verfassungskommission 1992	34
hh) Zusammenfassung	38
b) Das Informationsrecht des Abgeordneten nach den Landesverfassungen	39
aa) Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Saarland	42
bb) Berlin, Bremen, Hamburg, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein	45
cc) Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen	54
dd) Zusammenfassung	59
3. Entstehungsgeschichte des Art. 56 LV	61
a) Die Entstehung der Verfassung des Landes Brandenburg	61
b) Die Entstehung des Art. 56 LV im Besonderen	64
aa) Beratungen des (nichtparlamentarischen) Verfassungsausschusses vor Zuleitung des ersten Entwurfs an den Landtag am 31. Mai 1991	64
bb) Stellungnahme der Landesregierung	68
cc) Beratungen des (nichtparlamentarischen) Verfassungsausschusses nach Eingang der Stellungnahmen bis zur Zuleitung des Verfassungsentwurfs an den Landtag	70
dd) Versuch einer Koordinierung mit dem Akteneinsichtsrecht des Bürgers	71
ee) Verfassungsberatungen des Landtages	74
c) Zusammenfassung	75
4. Verfassungssystematische Einordnung des Informationsrechts als Recht des einzelnen Abgeordneten	79
a) Das Informationsrecht nach Art. 56 LV als individuelles Recht	79
b) Abgrenzung von den Informationsrechten der Ausschüsse	80
aa) Zitierrecht (Art. 66 Abs. 1 LV)	81
bb) Untersuchungsausschuss, Enquete-Kommission (Art. 72, 73 LV)	82
aaa) Grundzüge des Untersuchungsausschussrechts	83

bbb) Vergleich mit den Abgeordnetenrechten nach Art. 56 LV	86
cc) Petitionsausschuss (Art. 71 LV)	88
dd) Kein Vorrang der Informationsrechte des Untersuchungs- bzw. des Petitionsausschusses vor denen des einzelnen Abgeordneten	90
ee) Sonstige Ausschüsse (Art. 70 Abs. 1 LV)	91
c) Zwischenbewertung: Der Unterschied zwischen dem Selbstinformationsrecht von Ausschüssen und dem Selbstinformationsrecht des einzelnen Abgeordneten	92
d) Abgrenzung zur parlamentarischen Kontrolle des Verfassungsschutzes nach Art. 11 Abs. 3 LV	95
e) Allgemeines Informationsrecht nach Art. 94 LV	98
f) Abgrenzung zu den Rechten des Bürgers auf politische Mitgestaltung nach Art. 21 Abs. 3 und 4 LV	103
g) Zusammenfassung	110
III. Darstellung im Einzelnen; Konfliktfelder	111
1. Fragerecht im Landtag und in seinen Ausschüssen (Art. 56 Abs. 2 Satz 1 und 2 LV)	111
a) Regelungen in der Geschäftsordnung des Landtages	111
b) Das Fragerecht nach Art. 56 Abs. 2 LV unter Berücksichti- gung der Rechtsprechung des Verfassungsgerichts des Landes Brandenburg und der anderen Landesverfassungsgerichte	112
aa) Entscheidungsspielraum über Art und Weise der Antwort	115
bb) Bedeutung der in der Geschäftsordnung enthaltenen Fristen für die Beantwortung	118
cc) Grenzen des Fragerechts und der Antwortpflicht	119
aaa) Bindung an den Verantwortungsbereich der Landes- regierung	119
bbb) Kommunale Angelegenheiten	121
ccc) Privatrechtliche Betätigung der Landesregierung/ Landesverwaltung	122
ddd) Schranken des Art. 56 Abs. 4 LV	123
eee) Arbeits- und Funktionsfähigkeit der Regierung	125

fff) Missbrauch	127
ggg) Die „bestellte“ Anfrage	128
c) Fragerecht in den Ausschüssen	129
d) Zusammenfassung	130
2. Vorbemerkung: Die verfassungspolitische Bedeutung einer Erweiterung des Informationsrechts durch Art. 56 Abs. 3 LV	131
a) Erweiterte Möglichkeiten der Fremdinformation zur Erlangung von Sachverstand	132
b) Informationsbedarf des Parlaments aufgrund seiner Teilhabe an der Staatsleitung	134
aa) Staatsleitung als Kooperationsaufgabe von Parlament und Regierung	135
bb) Staatsleitung als Aufgabe des Landesparlaments	137
cc) Einflussnahme des Parlaments auf die Vorbereitung von Leitentscheidungen	139
dd) Einflussnahme des Landesparlaments auf die Verwaltungsaufgaben	141
ee) Einflussnahme der Fachausschüsse auf das Regierungshandeln	143
ff) „Informationsvorsprung“ der Regierung und „Wertungsvorsprung“ des Parlaments	144
c) Erweiterte Informationsrechte als Mittel parlamentarischer (politischer) Kontrolle	147
aa) Wesen parlamentarischer Kontrolle	148
bb) Kontrolle als notwendiges Element von Entscheidungsprozessen	148
cc) Kontrolle als Teilhabe des Parlaments am Regierungsprozess (Staatsleitung)	152
d) Informationsinteressen von Parlamentsmehrheit und Opposition	159
aa) Abgeordnete der Regierungsmehrheit	160
bb) Abgeordnete der Opposition	163
e) Aufarbeitung von Informationen	166
f) Informationsrecht „außerhalb des Parlaments“	167

g) Öffentlichkeit parlamentarischer Kontrolle	170
h) Erweiterung des Informationsrechts durch Recht auf Selbstinformation	172
i) Zusammenfassung	174
3. Recht auf Zugang zu den Behörden und Dienststellen des Landes (Art. 56 Abs. 3 Satz 1 LV)	175
a) Recht auf Zugang	175
b) Begriff der Behörde/Dienststelle des Landes	177
aa) Landesverwaltung im Sinne des Landesorganisationsrechts	179
bb) Privatrechtliche Organisationen	180
aaa) Beliehene	182
bbb) Sonstige privatrechtliche Organisationen	183
cc) Gemeinsame Einrichtungen	188
c) Adressat des Anspruchs	189
d) Einzelheiten der Zugangsgewährung	189
aa) Entscheidungskompetenz	189
bb) Erforderlichkeit einer vorherigen Anmeldung	191
e) Verhältnis des Zugangsrechts zum Auskunftsrecht	191
f) Grenzen der Wahrnehmung des Zugangsrechts bei nachgeordneten Behörden/Dienststellen	192
g) Zusammenfassung	194
4. Auskunftspflicht und Aktenvorlagepflicht (Art. 56 Abs. 3 Satz 2 bis 4 LV)	197
a) Recht auf Auskunft	197
b) Recht auf Aktenvorlage	198
c) Abgeordnetenrecht	201
d) Anspruchsgegner; Entscheidungsverfahren	201
e) Weitere Verfahrensfragen	204
f) Auskunftsrecht und Aktenvorlagerecht im Verhältnis zueinander	204
g) Zusammenfassung	205

5. Verfassungsimmanente Grenzen des Auskunft- und Akteneinsichtsrechts aufgrund des Prinzips der Gewaltenteilung (Gewaltengliederung)	207
a) Methodische Vorbemerkung	207
b) Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts	209
c) Rechtsprechung des Landesverfassungsgerichts	213
d) Ausgangspunkt: Der Grundsatz der Gewaltenteilung (Gewaltengliederung) als Gebot rationaler und organadäquater Funktionsordnung	216
e) Verhältnis von Parlament zu Regierung und Verwaltung als Kontrollverhältnis und seine Grenzen	224
aa) Gewaltenteilung als Verfassungsprinzip der Landesverfassung	224
bb) Grenzen parlamentarischer Kontrolle	226
aaa) Gegenstand parlamentarischer Kontrolle	227
bbb) Maßstäbe parlamentarischer Kontrolle	228
ccc) Zielrichtung: nachträgliche und begleitende Kontrolle	230
ddd) Keine Beschränkung auf „abgeschlossene Vorgänge“	232
eee) Die These vom „Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung“	236
fff) Schutz der Entscheidungsautonomie	240
f) Zusammenfassung	243
6. Ablehnungsentscheidung nach Art. 56 Abs. 4 LV: öffentliche Interessen	245
a) Funktionsfähigkeit der Exekutive als „öffentliches Interesse“	246
aa) Offenlegung des Entscheidungsmaterials	247
bb) Sachverhaltsinformationen	248
cc) Gefährdung des Entscheidungserfolgs	249
b) Differenzierung zwischen Regierung und Verwaltung als Objekt parlamentarischer Kontroll- und Informationsrechte	250
c) Schutz der Funktionsfähigkeit der Regierung	254
aa) Stellung und Aufgaben der Regierung als Kollegialorgan	255



bb) Schutz der Entscheidungsautonomie der Regierung	260
aaa) Schutz der Willensbildung (Kollegialentscheidung)	264
bbb) Schutz der Einheitlichkeit und Geschlossenheit	267
ccc) Schutz der Wirksamkeit des Regierungshandelns	269
ddd) Einzelfallbetrachtung (Abwägung)	269
d) Zwischenergebnis	276
e) Schutz der Funktionsfähigkeit der Verwaltung	278
aa) Funktion der Verwaltung im demokratischen Rechtsstaat	280
aaa) Die Gesetzesbindung: Das Gesetz als Steuerungsinstrument	280
bbb) Die Gesetzesbindung: Gesetzesanwendung als Normkonkretisierung im Einzelfall	281
ccc) Die Gesetzesbindung: Steuerung durch Hierarchie	284
bb) Freiräume der Verwaltung bei übermäßiger oder fehlender Regelungsdichte und bei geminderter Steuerungskraft der Gesetze	287
aaa) Verrechtlichung und ihre Grenzen (Überregulierung)	287
bbb) Freiräume der Verwaltung durch die Art der Gesetzgebung	290
ccc) Freiräume der Verwaltung im Zusammenwirken mit den Normadressaten	292
cc) Folgen für die Funktionsbedingungen der Verwaltung	296
dd) Kompensation durch verstärkte parlamentarische Kontrolle	306
ee) Öffentlichkeit der Verwaltung und Öffentlichkeitsbeteiligung	311
ff) Öffentlichkeitsbeteiligung und demokratische Repräsentation	317
gg) Schutz der Autonomie des Verwaltungshandelns	324
aaa) Einflussnahme auf die Willensbildung bei der Entscheidungsvorbereitung	327
bbb) Beteiligung an der Vorbereitung von Verwaltungsvorschriften	331
ccc) Einflussnahme auf die Weisungshierarchie	333

ddd) Einflussnahme auf die nicht gesetzesteterminierte Verwaltung	334
eee) Funktionsschutz der Verwaltung als Schutz des öffentlichen Dienstes	336
f) Gesetzliche Geheimhaltungsvorschriften und „öffentliches Interesse“	341
g) Einzelfallbetrachtung (Abwägung)	343
h) Zusammenfassung	346
7. Ablehnungsentscheidung nach Art. 56 Abs. 4 LV: private Interessen	349
a) Verhältnis von Art. 56 Abs. 3 und 4 LV zum Recht auf Datenschutz (Art. 11 Abs. 1 und 2 LV)	350
aa) Erforderlichkeit eines Ausführungsgesetzes	353
bb) Beschränkung auf „mittelbare“ Eingriffe?	356
b) Gewichtung des privaten Interesses an der Geheimhaltung personenbezogener Daten und Abwägung	359
aa) Schutzbereich des Grundrechts	361
bb) Bedeutung des „Verwendungszusammenhangs“ bei der Datenweitergabe	362
cc) Einzelfallabwägung (Fallgruppen)	365
aaa) Informationen höchstpersönlichen Charakters	365
bbb) Sonstige „sensible“ personenbezogene Daten	368
ccc) Insbesondere Daten aus Personalakten	369
ddd) Sonstige personenbezogene Daten	370
c) Datenschutzregelungen des Landes	371
d) Datenschutzregelungen des Bundes	373
aa) Übermittlung von Daten aus Strafverfahrensakten der Staatsanwaltschaft	374
bb) Übermittlung von Daten aus Steuerverfahren	376
cc) Übermittlung von Sozialdaten	379
dd) Kein absoluter Vorrang bundesrechtlicher Geheimhaltungsvorschriften	382
e) Europa- und völkerrechtliche Vorgaben zum Datenschutz	385

f) Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse	388
aa) Verfassungsrechtliche Verankerung	391
aaa) Schutz der Berufsausübung	393
bbb) Schutz des Eigentumsrechts	394
bb) Eingriff	400
cc) Rechtfertigung, Abwägung	401
g) Geheimschutzvorkehrungen	403
aa) Freiwillige Geheimhaltungserklärung	404
bb) Förmliche Verpflichtung zur Geheimhaltung	404
cc) Anwendung der Verschlusssachenordnung	405
dd) Anwendbarkeit einer Datenschutzordnung	406
h) Zusammenfassung	407
8. Rechtsschutz	411
a) Rechtsschutz des Abgeordneten	411
aa) Anhörung	411
bb) Begründung	411
cc) Verfassungsgerichtliches Verfahren	412
b) Rechtsschutz der Fraktion	414
c) Rechtsschutz des Landtages	415
d) Rechtsschutz des Privaten	417
aa) Anhörung	417
bb) Gerichtlicher Rechtsschutz	418
aaa) Rechtsweg vor den Fachgerichten	418
aaaa) Vorliegen einer nichtverfassungsrechtlichen Streitigkeit (Theorie der doppelten Verfassungs- unmittelbarkeit)	419
bbbb) Vorliegen einer nichtverfassungsrechtlichen Streitigkeit (materielle Subjektstheorie)	421
cccc) Beiladung des Abgeordneten	426
dddd) Vorläufiger Rechtsschutz	426

## **XVIII**

bbb) Verfassungsgerichtlicher Rechtsschutz	427
aaaa) Verfassungsbeschwerde beim Landes- verfassungsgericht	427
bbbb) Verfassungsbeschwerde beim Bundes- verfassungsgericht	428
e) Folgen einer rechtskräftigen fachgerichtlichen Entscheidung zugunsten des Privaten	428
aa) Landesregierung	429
bb) Abgeordneter	429
f) Zusammenfassung	430
IV. Schlussbetrachtung	433