

Das Informationsrecht des Abgeordneten nach der brandenburgischen Landesverfassung

Georg Kirschniok-Schmidt



PETER LANG
Internationaler Verlag der Wissenschaften

I. Fragestellung

1. Das Informationsrecht des Abgeordneten hat in der Verfassung des Landes Brandenburg¹ (LV) seine Grundlage in Artikel 56, der folgenden Wortlaut hat:

Artikel 56 (Freies Mandat der Abgeordneten)

(1) Die Abgeordneten sind Vertreter des ganzen Volkes, an Aufträge und Weisungen nicht gebunden. Niemand darf einen Abgeordneten zwingen, gegen sein Gewissen oder seine Überzeugung zu handeln.

(2) Die Abgeordneten haben insbesondere das Recht, im Landtag und seinen Ausschüssen das Wort zu ergreifen, Fragen und Anträge zu stellen sowie bei Wahlen und Beschlüssen ihre Stimme abzugeben. Fragen an die Regierung sind unverzüglich nach bestem Wissen und vollständig zu beantworten. Das Nähere regelt die Geschäftsordnung.

(3) Den Abgeordneten ist Zugang zu den Behörden und Dienststellen des Landes zu gewähren. Diese haben ihnen auf Verlangen Auskünfte auch aus Dateien zu erteilen sowie Akten und sonstige amtliche Unterlagen vorzulegen. Das Verlangen ist an die Landesregierung oder, sofern es ihn betrifft, an den Landesrechnungshof zu richten. Die Auskunft sowie die Vorlage der Akten und sonstigen amtlichen Unterlagen haben unverzüglich und vollständig zu erfolgen.

(4) Die Erteilung von Auskünften oder die Vorlage von Akten und sonstigen amtlichen Unterlagen darf nur abgelehnt werden, wenn überwiegende öffentliche oder private Interessen an der Geheimhaltung dies zwingend erfordern. Die Entscheidung ist dem Abgeordneten mitzuteilen und zu begründen.

Die Regelung über die informatorischen Rechte des Abgeordneten ist mithin eingebunden in die Norm über das freie Mandat, die nur teilweise mit derjenigen des Grundgesetzes identisch ist. Während Art. 56 Abs. 1 LV inhaltlich dem Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG entspricht, gehen die in den Absätzen 2 und 3 genannten Abgeordnetenrechte über die Fassung des Grundgesetzes hinaus: Art. 56 Abs. 2 LV enthält besondere Bestimmungen über das Rederecht im Landtag und in den Ausschüssen, über das Recht, (im Landtag) Fragen und Anträge zu stellen, sowie über das Stimmrecht. Diese Rechte sind dem verfassungsrechtlichen Status des einzelnen Abgeordneten immanent. Sie haben darin ihren Ursprung und stehen nach Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG – nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts – auch den Bundestagsabgeordneten zu. Obwohl sie im Grundgesetz nicht ausdrücklich erwähnt sind, folgen sie als verfassungsrechtliche Befugnisse unmittelbar aus der Aufgabenstellung des Parlaments in der repräsentativen Demokratie. Die Abgeordneten nehmen ihr „Amt“ (Art. 48 Abs. 1 GG) dadurch wahr, dass sie an der Aufgabenstellung des Parlaments mitwirken, das selbst nicht losgelöst von seinen Mitgliedern, sondern nur als Gesamtheit

¹ Verfassung des Landes Brandenburg vom 20. August 1992 (GVBl. S. 298), zuletzt geändert durch Gesetz vom 7. Juli 2009 (GVBl. I S. 191).

seiner Mitglieder handeln kann und damit auf die Wahrnehmung der parlamentarischen Rechte durch die einzelnen Mitglieder angewiesen ist. Der durch Art. 38 Abs. 1 GG gewährleistete repräsentative verfassungsrechtliche Status des Abgeordneten ist Grundlage für die repräsentative Stellung des Bundestages, der als „besonderes Organ“ (Art. 20 Abs. 2 GG) die vom Volk ausgehende Staatsgewalt ausübt.² Das Bundesverfassungsgericht versteht die dem einzelnen Abgeordneten aus seinem verfassungsrechtlichen Status zufließenden Rechte als solche, die nur als Mitgliedschaftsrechte bestehen und verwirklicht werden können und daher – in einer Geschäftsordnung – einander zugeordnet und aufeinander abgestimmt werden müssen.³ Sie werden daher nur im parlamentarischen Raum ausgeübt, nicht losgelöst davon.

In Absatz 3 normiert Art. 56 LV eine weitergehende, besondere Rechtsstellung des einzelnen Abgeordneten, indem ihm – auch außerhalb des parlamentarischen Geschehens – ein Zugangsrecht zu den Behörden und Dienststellen des Landes gewährt wird und ihm auf Verlangen Auskunft auch aus Dateien zu erteilen sowie Akten und sonstige amtliche Unterlagen vorzulegen sind. Auskunft und Aktentenvorlage haben unverzüglich und vollständig zu erfolgen. Die Rechte des Abgeordneten nach Art. 56 Abs. 3 LV können nur abgelehnt werden, wenn überwiegende öffentliche oder private Interessen an der Geheimhaltung dies zwingend erfordern (Art. 56 Abs. 4).

2. Die Informationsrechte nach Art. 56 Abs. 3 LV erweitern die Rechtsstellung des einzelnen Abgeordneten und verleihen ihm im Vergleich zum Bundestagsabgeordneten eine starke Rechtsstellung.⁴ Zwar hat auch dieser einen Informationsanspruch zur Erfüllung der ihm durch sein Mandat zukommenden parlamentarischen Aufgaben und Befugnisse.⁵ Daraus folgt jedoch kein allgemeiner und auf beliebige Gegenstände der Verwaltung gerichteter Informationsanspruch.⁶ Keine Landesverfassung geht so weit wie die brandenburgische.⁷

Nach *Neßler*⁸ ändert Art. 56 Abs. 3 LV die Rolle des Abgeordneten grundlegend und greift damit in das „austarierte System von Regierung und parlamentari-

2 BVerfGE 80, 188 <217>; vgl. auch Badura, in: Schneider/Zeh (Hrsg.), *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis*, § 15, Rdnr. 36.

3 BVerfGE 80, 188 <219>.

4 C. Schulze, in: Simon/Franke/Sachs (Hrsg.), *Handbuch*, § 11, Rdnr. 5, 6.

5 BVerfGE 70, 324 <355>.

6 Badura, in: Schneider/Zeh (Hrsg.), *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis*, § 15, Rdnr. 40; vgl. auch Magiera, in: Schneider/Zeh (Hrsg.), *Parlamentsrecht*, § 52, Rdnr. 58 f.; H.H. Klein, in: *HStR* III, § 51, Rdnr. 33.

7 Zwar hat das Abgeordnetenhaus Berlin – offensichtlich orientiert an der brandenburgischen Verfassung – im Jahre 2006 eine Änderung der Verfassung von Berlin beschlossen, wonach dem einzelnen Abgeordneten ebenfalls ein Akteneinsichtsrecht zusteht; allerdings fehlt es an einem vergleichbaren Zugangsrecht.

8 Neßler, *LKV* 1995, 12 <13>.

scher Kontrolle“ ein, indem die Norm für den einzelnen Abgeordneten ein originäres Kontrollrecht schafft, das eine andere Qualität als diejenigen Mitwirkungsrechte hat, die herkömmlicher Weise zur Ausübung der parlamentarischen Kontrolle durch Parlament und Ausschüsse bestehen. Brandenburg hat mit dieser Verfassungsbestimmung „verfassungsrechtliches Neuland“ betreten.⁹ Das veränderte Verständnis von der Rolle des Abgeordneten und zugleich von einer stärkeren Stellung des Parlaments kommt in der Stellungnahme des Ministerpräsidenten Dr. Manfred Stolpe zum Ausdruck, der sich in der 1. Lesung des Verfassungsentwurfs wie folgt äußerte:

„Und zum anderen denke ich, dass es auch legitim und für unsere weitere Arbeit von erheblicher Bedeutung ist, dass in dieser Verfassung die Rolle des Parlaments gestärkt wird, dass das Parlament hier eine stärkere Position hat, als es in vergleichbaren anderen Verfassungen zu finden ist – bis hin zu einem sehr weitgehenden Auskunftsrecht der Parlamentarier. Ich finde das legitim. Ich finde es richtig, dass wir hier ein Verständnis von Demokratie entfalten, in dem auch die Repräsentanten der Wählerinnen und Wähler sich in weitergehender Form und Weise betätigen können, etwas einbringen und mitgestalten können, als es in anderen Verfassungen der Fall ist.“¹⁰

3. Die vorliegende Untersuchung soll sich im Schwerpunkt mit den erweiterten Informationsrechten des Abgeordneten befassen, geht jedoch auch auf die herkömmlichen, allgemein anerkannten Rechte des Abgeordneten ein. Dies ist erforderlich, um die verfassungsrechtlichen Grenzen der Rechte des einzelnen Abgeordneten darzustellen, die *insgesamt* aus dem System der vom Gewaltenteilungsprinzip geprägten repräsentativen Demokratie herzuleiten sind und auch die besonderen Befugnisse nach Art. 56 Abs. 3 LV beschränken. Insbesondere soll jedoch die Funktion der erweiterten Informationsrechte des einzelnen Abgeordneten im System der parlamentarischen Kontrolle untersucht werden. Die Arbeit befasst sich hierbei mit der Frage, ob die Inanspruchnahme dieser Rechte durch den einzelnen Abgeordneten geeignet ist, die „Gewichte“ der Gewalten Legislative und Exekutive in einer Weise zu verschieben, die mit Blick auf den Grundsatz der Gewaltenteilung bedenklich sein kann. Dahin gehende Zweifel sind bereits geäußert worden.¹¹ Der Abgeordnete kann das Informationsrecht

9 So zu Recht der damalige Minister des Innern *Alwin Ziel* in der 1. Lesung des Verfassungsentwurfs am 19. Dezember 1991, Plenarprotokoll 1/34 des Landtages Brandenburg, S. 2520.

10 Plenarprotokoll 1/34 des Landtages Brandenburg, S. 2530; ähnlich äußerte sich Ministerpräsident *Stolpe* auch in der 2. Lesung des Verfassungsentwurfs am 25. März 1992, Plenarprotokoll 1/43 des Landtags Brandenburg, S. 3061.

11 Vgl. z.B. *Eckart Dahnke*, in: Stern (Hrsg.), Deutsche Wiedervereinigung, Bd. III, S. 130, 181: Das Verständnis von Gewaltenteilung werde „überstrapaziert“, wenn grundsätzlich jedem einzelnen Abgeordneten der Zugang zu allen Landeseinrichtungen zu gewähren sei und Auskünfte zu erteilen sowie Akten und andere Unterlagen vorzulegen seien. Kritisch auch *Magiera*, in: Stern (Hrsg.), Deutsche Wiedervereinigung, Bd. III, S. 162: Die Ausgestaltung des Informationsrechts sei in Bezug auf den notwendigen Schutz der Selbständigkeit und Eigenverantwortung der Regierung „zu wenig differenziert“. Siehe auch

losgelöst vom parlamentarischen Raum und außerhalb der Auseinandersetzung im Landtag und seinen Ausschüssen nutzen und einsetzen. Damit gibt die Verfassung ihm gleichsam „überschießende“ Mittel in die Hand, was die Frage nach einem möglichen Missbrauch und der Möglichkeit seiner Verhinderung aufwirft.

Die Erteilung von Auskünften und die Aktenvorlage stehen ausdrücklich unter einem Vorbehalt. Sie dürfen abgelehnt werden, wenn überwiegende öffentliche oder private Interessen dies zwingend erfordern. Einschränkungen können sich insbesondere aus dem ungeschriebenen Grundsatz des Schutzes eines Kernbereichs der exekutiven Eigenverantwortung ergeben. Das umfassende Informationsrecht des einzelnen Abgeordneten lässt es sinnvoll erscheinen, diesen Grundsatz näher zu präzisieren.

4. Die Verfassungen der neuen Länder spiegeln den Stand der Verfassungsdiskussion zum Zeitpunkt ihres Erlasses wider. Sie enthalten vieles, was auch für das Grundgesetz als wünschenswert gefordert wurde, wenigstens diskutiert werden sollte (z.B. präzisere Grundrechtsgewährleistungen im Bereich des Datenschutzes, bestimmte Staatszielbestimmungen, Formen der stärkeren Teilhabe der Bevölkerung an politischen Entscheidungen). Es wird daher auch zu fragen sein, ob die erweiterten Befugnisse des einzelnen Abgeordneten als Modell für andere Verfassungen und für das Grundgesetz angesehen werden können, das Nachahmung verdient.¹² Hierzu sind allerdings nicht nur die bisherigen Erfahrungen mit der Verfassungsbestimmung, sondern auch die möglichen Auswirkungen auf das gleichgewichtige System der Staatsgewalten in den Blick zu nehmen.

5. Die Arbeit befasst sich schließlich mit den einer Informationserteilung entgegenstehenden privaten Geheimhaltungsinteressen, ihrer Bedeutung im Verhältnis zum parlamentarischen Kontrollrecht und den Folgen, die für die Art und Weise der Informationserteilung, insbesondere durch Geheimschutzvorkehrungen für die weitere Verwendung seitens des Abgeordneten zu ziehen sind. Sie schließt mit einem Blick auf die Rechtsschutzmöglichkeiten des Abgeordneten einerseits, des durch die Informationserteilung betroffenen Privaten andererseits.

Pieroth/Hahghu, Stärkung der Rechte der Abgeordneten und der Opposition, S. 69: Die brandenburgische Regelung dürfte „zu weit gehen“, da sie jedem Abgeordneten ein Recht auf Zugang zu den Behörden und Dienststellen des Landes und auf Vorlage von Akten gewähre.

12 So Ismayr, Der Deutsche Bundestag, S. 307 f.