

Thomas Wolf

Informationsansprüche des Parlaments gegenüber der Regierung

Möglichkeiten und Grenzen parlamentarischer Kontroll- und
Informationsrechte unter Berücksichtigung der Staatspraxis
im Freistaat Sachsen



Nomos

Dresdner Vorträge zum Staatsrecht

Herausgegeben von
Prof. Dr. Arnd Uhle, Technische Universität Dresden

Band 10

Thomas Wolf

Informationsansprüche des Parlaments gegenüber der Regierung

Möglichkeiten und Grenzen parlamentarischer Kontroll- und
Informationsrechte unter Berücksichtigung der Staatspraxis
im Freistaat Sachsen



Nomos

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-8487-4545-6 (Print)

ISBN 978-3-8452-8798-0 (ePDF)

1. Auflage 2017

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2017. Gedruckt in Deutschland. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Vorwort

Im deutschen Regierungssystem der Gegenwart besteht eine zentrale Aufgabe des Parlaments in der Kontrolle der Regierung. Zur Erfüllung dieser Aufgabe bedarf das Parlament einer umfassenden Information. Demgemäß folgt für den einzelnen Abgeordneten aus seinem grundgesetzlich verbürgten Abgeordnetenstatus ein Informationsrecht gegenüber der Regierung, dem grundsätzlich auch eine Auskunftspflicht der Regierung korrespondiert. Betrifft das parlamentarische Auskunftsbegehren indes Gegenstände, die zum Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung gehören, stellt sich die Frage nach möglichen Grenzen des parlamentarischen Informationsanspruchs.

Der nachfolgend veröffentlichte Vortrag „Informationsansprüche des Parlaments gegenüber der Regierung – Möglichkeiten und Grenzen parlamentarischer Kontroll- und Informationsrechte unter Berücksichtigung der Staatspraxis im Freistaat Sachsen“, den Dr. *Thomas Wolf*, Lehrbeauftragter an der Technischen Universität Dresden, am 12. Dezember 2016 vor der Juristischen Fakultät der TU Dresden gehalten hat, geht dieser Frage nach und entfaltet sie sowohl in allgemeiner Hinsicht als auch unter konkreter Bezugnahme auf die Staatspraxis im Freistaat Sachsen.

Für die Unterstützung bei der Organisation, Durchführung und Veröffentlichung der „Dresdner Vorträge zum Staatsrecht“ danke ich den Mitarbeitern meines Lehrstuhls. Das gilt insbesondere für Frau *Anja Wenzel* M.A., Frau *Alexandra Klemm* LL.B. sowie für Herrn Ass. iur. *Philipp Gutsche*. Dank schulde ich zudem der Geschäftsführerin der Hanns Martin Schleyer-Stiftung zu Berlin, Frau *Barbara Frenz*, für die ebenso wohlwollende wie großzügige Förderung der Vortrags- und der Schriftenreihe.

Dresden, im Mai 2017

Arnd Uhle

Inhaltsverzeichnis

A.	Einführung	9
B.	Frage- und Informationsrecht einzelner Abgeordneter	15
I.	(Verfassungs-) Normative Grundlagen	15
1.	Grundgesetz	15
2.	Sächsische Verfassung	15
3.	Ausprägung i. R. d. Geschäftsordnungsrechts	16
II.	Umfang und Ausgestaltung	21
1.	Verfassungsrechtlicher Rahmen	21
2.	Geschäftsordnungsrechtliche Ausgestaltung	28
a)	Kleine Anfragen	29
b)	Fragestunde	37
III.	Materielle Grenzen des Informationsanspruchs	38
1.	Verantwortungsbereich der Regierung	40
2.	Grundrechte Dritter und sonstige gesetzliche Regelungen	47
3.	Geheimschutz	58
4.	„Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung“	62
5.	Abwägungsentscheidung und Begründungserfordernisse	68
IV.	Ergebnis	77
C.	Weitere Kontrollbefugnisse des Parlaments	78
I.	Zitier- und Interpellationsrecht	79
II.	Ausschusstätigkeit	81
III.	Untersuchungsausschüsse nach Art. 44 GG bzw. Art. 54 SächsVerf	86
IV.	Berichtspflichten der Regierung	93
V.	PKK/PKG/G 10	98
VI.	Große Anfragen	101
D.	Ergebnis	104

A. Einführung

Die Normierung von Informationsansprüchen im Verhältnis von Verfassungsorganen bzw. von Teilen derselben erfolgt vorrangig aufgrund zweier Zielsetzungen: Einerseits soll dem Auskunftsberechtigten die sachgerechte Erfüllung der eigenen Aufgaben ermöglicht werden. Auf einer zweiten Bezugsebene dient ein Informationsanspruch der Kontrolle von Handlungen anderer. Beide Aspekte sind sowohl in der Theorie als auch in der Praxis miteinander verwoben¹ und können daher nicht streng voneinander getrennt betrachtet werden.

Die parlamentarische Kontrolle der Regierung ist als Folge des Grundsatzes der Gewaltenteilung ein wesentliches Element des Rechtsstaates grundgesetzlicher Prägung² und charakteristisches Merkmal des parlamentarischen Regierungssystems.³ Die entsprechende Gewährleistung durch Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG⁴ findet – infolge der Homogeni-

1 Dies wird bereits durch den Umstand offenbar, dass die mit der zweiten Bezugsebene aufgegebene Kontrolle zugleich zum Aufgabenbereich bzw. Pflichtenkreis des Informationsberechtigten gehören kann, wie im Weiteren noch zu zeigen sein wird.

2 *Axel Hopfauf*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke (Hrsg.): GG. Kommentar zum Grundgesetz, 13. Aufl. 2014, Einleitung Rdnr. 286 (Gewaltenteilung als „der zentrale Schlüsselbegriff des modernen Rechtsstaates“). Die Gewaltenteilung ist „dabei der Rechtsstaatlichkeit im formellen Sinn zuzuordnen“, so *Bernd Grzeszick*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Kommentar, Stand der 78. Erg.-Lfg. (September 2016), Art. 20 V Rdnr. 16.

3 *Arnd Uhle/Sebastian Müller-Franken*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke (Hrsg.): GG. Kommentar zum Grundgesetz, 13. Aufl. 2014, Vorbemerkung vor Art. 62 ff. Rdnr. 8 m. w. N., die diesen Gehalt ebenso wie weitere Facetten zutreffend aus dem Befund ableiten, dass sowohl „die Regierung vom Vertrauen des Parlaments abhängig sowie diesem verantwortlich ist“ als auch „dass das Parlament Anteil an der Staatsleitung hat“. Für eine „parlamentarische Verantwortlichkeit der Regierung“ auch *Roman Herzog*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Kommentar, Stand der 78. Erg.-Lfg. (September 2016), Art. 62 Rdnr. 85.

4 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 (BGBl. I S. 1), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 23. Dezember 2014 (BGBl. I S. 2438).

tätsklausel des Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG zwingend⁵ – eine Entsprechung in Art. 3 der Sächsischen Verfassung.⁶ Erforderlich ist nach dem bundesdeutschen Staatsverständnis die Trennung der Gewalten, um eine Machtkonzentration zu verhindern.⁷ Parlamentarische Kontrolle der Regierung wird in diesem Kontext als Funktionsbedingung⁸ der De-

-
- 5 *Peter J. Tettinger/Kyrill-A. Schwarz*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Kommentar zum Grundgesetz, Bd. 2, 6. Aufl. 2010, Art. 28 Abs. 1 Rdnr. 43 und 49. Vgl. zudem *Christian Starck*, Idee und Struktur des Föderalismus im Lichte der Allgemeinen Staatslehre, in: Härtel (Hrsg.): Handbuch Föderalismus – Föderalismus als Demokratische Rechtsordnung und Rechtskultur in Deutschland, Europa und der Welt. Band I: Grundlagen des Föderalismus und der deutsche Bundesstaat, 2012, § 1 Rdnr. 17; *Michael Nierhaus*, in: Sachs (Hrsg.): Grundgesetz. Kommentar, 7. Aufl. 2014, Art. 28 Rdnr. 8 und 15. Unabhängig hiervon gilt die grundgesetzliche Vorgabe auch direkt in den Bundesländern, vgl. zum Verhältnis von Grundgesetz und Landesverfassung *Konrad Hesse*, Das Grundgesetz und der Umfang seiner Geltung, in: ders., Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Neudruck der 20. Aufl. 1999, § 3 Rdnr. 90. Zu Grenzen der Rechtsetzungskompetenz der Länder infolge Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG *Arnd Uhle*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Kommentar, Stand der 78. Erg.-Lfg. (September 2016), Art. 70 Rdnr. 108.
 - 6 Verfassung des Freistaates Sachsen vom 27. Mai 1992 (SächsGVBl. S. 243), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 11. Juli 2013 (SächsGVBl. S. 502); im Weiteren: SächsVerf. Für die Einordnung des Art. 3 SächsVerf als Bestätigung der grundgesetzlichen Anordnung und zugleich Grundlegung der staatlichen Ordnung des Freistaates Sachsen *Wolf-Dieter Eckardt*, Anmerkung, Sächs-VBl. 1998, S. 213 ff. (213).
 - 7 „Das Prinzip der Aufteilung der Staatsmacht auf verschiedene, sich gegenseitig kontrollierende und hemmende Träger dient der Vermeidung übermäßiger Machtkonzentration an einer Stelle im Staat.“, so *BVerfGE* 5, 85 (199) – KP-Verbot; vgl. zudem *BVerfGE* 34, 52 (59) – Hessisches Richtergesetz; *BVerfGE* 67, 100 (130) – Flick-Untersuchungsausschuss. Mit dem Hinweis, dass dem parlamentarischen Regierungssystem eine „Tendenz zur Gewaltenvereinigung“ innewohne, da „Kabinett und Mehrheitsfraktionen des Parlaments eher eine (politische) Einheit als einen Gegensatz darstellen und der Opposition gegenüberstehen“ und damit das Erfordernis wirksamer Kontrolle noch deutlicher akzentuierend *Meinhard Schröder*, Das parlamentarische Regierungssystem, Jura 1982, S. 449 ff. (451).
 - 8 Mit diesem Begriff *Christoph Gusy*, Parlamentarische Kontrolle der Nachrichtendienste im demokratischen Rechtsstaat, ZRP 2008, S. 36 ff. (37); zustimmend *Veith Mehde*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.): Beck'scher Online-Kommentar Grundgesetz, Ed. 30 (Stand: 01.03.2015), Art. 45d Rdnr. 9. Als (weitere) Funktionsbedingung den Schutz politischer Minderheiten ansehend *Hasso Hofmann/Horst Dreier*, Repräsentation, Mehrheitsprinzip und Minderheitenschutz, in: Schneider/Zeh (Hrsg.): Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundes-

mokratie und teils als „wichtigste Aufgabe des Parlaments nach der Wahl des [Regierungschefs]“⁹ angesehen. Das *BVerfG* stellt hierzu fest:

„Der Grundsatz der Gewaltenteilung zielt auf Machtverteilung und die sich daraus ergebende Mäßigung staatlicher Herrschaft. In seiner grundgesetzlichen Ausformung als Gebot der Unterscheidung zwischen gesetzgebender, vollziehender und rechtsprechender Gewalt (Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG) dient er zugleich einer funktionsgerechten Zuordnung hoheitlicher Befugnisse zu unterschiedlichen, jeweils aufgabenspezifisch ausgeformten Trägern öffentlicher Gewalt und sichert die rechtliche Bindung aller Staatsgewalt“.¹⁰

republik Deutschland, 1989, § 5 Rdnr. 68 a. E.; zuvor bereits in diese Richtung *Rupert Scholz*, Parlamentarischer Untersuchungsausschuß und Steuergeheimnis, AöR 105 (1980), S. 564 ff. (595 f.). Vgl. für die Akzeptanz der Entscheidungen einer unabhängigen Judikatur *Udo di Fabio*, Vom Recht, Recht zu sprechen: Die Legitimation des Bundesverfassungsgerichts, APuZ 35-36/2011, S. 3 ff. (5). Mit dem Hinweis, dass „die individuellen Entfaltungschancen des Einzelnen“ auch ein Element des „Gemeinwohl[s] sind], weil Selbstbestimmung eine elementare Funktionsbedingung eines auf Handlungsfähigkeit und Mitwirkungsfähigkeit seiner Bürger begründeten freiheitlichen demokratischen Gemeinwesens ist“ *BVerfGE* 65, 1 (43) – Volkszählung; nachgehend *BVerfGE* 118, 227 (389) – Abgeordnetengesetz. Umfassend zur Problematik *Pascale Cancik*, Wahlrecht und Parlamentsrecht als Gelingensbedingung repräsentativer Demokratie, VVDStRL 72 (2013), S. 268 ff.

- 9 Mit Fokus auf die Kanzlerwahl entsprechend *Meinhard Schröder*, Das parlamentarische Regierungssystem, Jura 1982, S. 449 ff. (452).
- 10 *BVerfG*, Beschluss vom 13. Oktober 2016, 2 BvE 2/15, Rz. 118 – NSA-Selektoren. Prinzipiell entsprechende Darstellungen sind in diesem Zusammenhang ein Fixpunkt der bundesverfassungsgerichtlichen Judikatur, vgl. dazu *BVerfGE* 3, 225 (247) – Gleichberechtigung; *BVerfGE* 9, 268 (279) – Bremer Personalvertretung; *BVerfGE* 22, 106 (111) – Steuerausschüsse sowie ergänzend die Nachweise in Anm. 7; ständige Rechtsprechung nach *BVerfGE* 95, 1 (15) – Südfahrt Stendal; zuletzt dazu *BVerfGE* 139, 194 (224 Rz. 105) – Parlamentarisches Informationsrecht. Der Begriff der „Mäßigung“ findet auch im Schrifttum in diesem Kontext Verwendung, vgl. *Axel Hopf*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke (Hrsg.): GG. Kommentar zum Grundgesetz, 13. Aufl. 2014, Einleitung Rdnr. 286; *Bernd Grzeszick*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Kommentar, Stand der 78. Erg.-Lfg. (September 2016), Art. 20 V Rdnr. 29 ff. sowie *Matthias Herdegen*, ebd., Art. 79 Rdnr. 146 mit der Zuordnung dieser Ausprägung zum änderungsfesten Verfassungskern.