

Prof. Dr. Heinrich Lang

Steinstraße 13
17489 Greifswald
Tel: +49 3834 8492162
Fax: +49 3834 86792174
Mail: heilang@icloud.com

Greifswald, den 12. Mai 2014

Lang • Steinstraße 13 • 17489 Greifswald

Verfassungsgerichtshof für das Land
Nordrhein-Westfalen
Postfach 6309

48033 Münster

Namens und in Vollmacht der nachfolgenden Mitglieder des nordrhein-westfälischen Landtags

- 1) Herrn *Volker Jung*, MdL, Platz des Landtags 1, 40221 Düsseldorf
- 2) Herrn *Bernd Krückel*, MdL, Platz des Landtags 1, 40221 Düsseldorf
- 3) Herrn *Michele Marsching*, MdL, Platz des Landtags 1, 40221 Düsseldorf
- 4) Herrn *Christian Möbius*, MdL, Platz des Landtags 1, 40221 Düsseldorf
- 5) Herrn *Dr. Marcus Optendrenk*, MdL, Platz des Landtags 1, 40221 Düsseldorf
- 6) Frau *Ina Scharrenbach*, MdL, Platz des Landtags 1, 40221 Düsseldorf
- 7) Herrn *Hendrik Schmitz*, MdL, Platz des Landtags 1, 40221 Düsseldorf
- 8) Herrn *Dietmar Schulz*, MdL, Platz des Landtags 1, 40221 Düsseldorf
- 9) Herrn *Daniel Sieveke*, MdL, Platz des Landtags 1, 40221 Düsseldorf
- 10) Herrn *Robert Stein*, MdL, Platz des Landtags 1, 40221 Düsseldorf
- 11) Herrn *Dirk Wedel*, MdL, Platz des Landtags 1, 40221 Düsseldorf
- 12) Herrn *Ralf Witzel*, MdL, Platz des Landtags 1, 40221 Düsseldorf

– Antragsteller –

Prozessbevollmächtigter: Prof. Dr. Heinrich Lang, Steinstraße 13, 17489 Greifswald

– Vollmachten liegen bei –

mache ich ein Organstreitverfahren gegen die Regierung des Landes Nordrhein-Westfalen, vertreten durch die Ministerpräsidentin Hannelore Kraft, 40190 Düsseldorf

– Antragsgegnerin –

anhängig und stelle den Antrag:

Festzustellen, dass die Landesregierung die Antragsteller in ihren verfassungsrechtlichen Statusrechten verletzt hat, indem sie es sowohl in den

Sitzungen des Haushalts- und Finanzausschusses vom 12. November 2013 – APr 16/384 –
und vom 23. Januar 2014 – APr 16/451 –

als auch im Rahmen der

Kleinen Anfragen Nr. 2145 vom 31. März 2014 – LT-Drs. 16/5443 –,
Nr. 2148 vom 31. März 2014 – LT-Drs. 16/5449 – und
Nr. 2175 vom 9. April 2014 – LT-Drs. 16/5537 –

unterlassen hat, den Antragstellern sachdienliche, den verfassungsmäßigen Anforderungen genügende Auskünfte über das sog. Effizienzteam und dessen Tätigkeiten zu erteilen.

A. Sachverhalt

Die unterschiedlichen – nicht die Regierung tragenden – Fraktionen angehörenden bzw. im Fall des Antragstellers zu 10) fraktionslosen Antragsteller sind Mitglieder des Nordrhein-westfälischen Landtags und dessen Haushalts- und Finanzausschusses. Die Antragsteller zu 5), 8) und 12) fungieren zudem jeweils als Sprecher ihrer Fraktionen innerhalb des Ausschusses.

Sämtliche Antragsteller beantragen festzustellen, dass die Landesregierung mehrfach ihre Informations- und Fragerechte durch unzulängliche bzw. inhaltlich vollumfänglich verweigerte Auskünfte verletzt hat. Dem liegt im Wesentlichen folgender Sachverhalt zugrunde.

I. Bildung des Effizienzteams

Die Landesregierung hat am 3. Juli 2012 beschlossen, die schon in der 15. Legislaturperiode begonnene Tätigkeit des sog. Effizienzteams fortzuführen.

Vgl. Vorlage des Finanzministeriums des Landes Nordrhein-Westfalen an den Haushalts- und Finanzausschuss des Landtags Nordrhein-Westfalen vom 25. September 2012, Vorlage 16/200, S. 1.

In der gerade erwähnten Vorlage ist insoweit wörtlich festgehalten,

„Das Effizienzteam hat auf Grundlage des Beschlusses der Landesregierung vom 3. Juli 2012 seine Arbeit unter Vorsitz des Finanzministers fortgesetzt. [...]“.

Der Begriff „Effizienzteam“ kennzeichnet dementsprechend ein Gremium, dessen grundsätzlicher struktureller Bestand aus Sicht der Landesregierung feststand und dessen Struktur infolgedessen keiner Darstellung oder Erläuterung mehr bedurfte, sondern bei den Adressaten vorausgesetzt wurde. Die Grundstruktur des Effizienzteams hatte die vorhergehende, von denselben Fraktionen getragene Landesregierung der 15. Wahlperiode des Landtags Nordrhein-Westfalen mit Kabinettsbeschluss vom 11. März 2011 eindeutig festgelegt.

In Vorlage 15/601, S. 1, ist ausgeführt,

“[...] Den Vorsitz des Effizienzteams übernimmt der Finanzminister. Zudem gehören dem Effizienzteam an:

- Finanzstaatssekretär Dr. Rüdiger Messal

- Norbert Römer (Fraktionsvorsitzender SPD)
- Reiner Priggen (Fraktionsvorsitzender Bündnis 90 / Die Grünen)
- Dr. Karlheinz Bentele
- Manfred Morgenstern [...].“

Durch die Bezugnahme des Kabinettsbeschlusses der 16. Wahlperiode auf das Gremium als solches war damit klargestellt, dass die Grundstruktur desselben in der 16. Wahlperiode von derjenigen in der 15. nicht abweichen sollte, also ein gemeinsames Gremium aus Mitgliedern der Exekutive und der Legislative gebildet werden sollte. Insbesondere hatte der zu Grunde liegende Kabinettsbeschluss zum Gegenstand, Mitglieder des Landtags Nordrhein-Westfalen konstitutiv und im Gründungszeitpunkt als Mitglieder des Effizienzteams zu benennen. Lediglich der konkrete personelle Bestand wurde mit Beginn der 16. Wahlperiode noch einmal erweitert (vgl. APr 16/50, S. 31 f.).

II. Aufgaben und Zusammensetzung

Dem Effizienzteam wurden durch die Landesregierung im Wesentlichen die folgenden Aufgabenschwerpunkte zugewiesen:

- Erarbeitung von konkreten Vorschlägen zur Haushaltskonsolidierung im Hinblick auf die Einhaltung der im Grundgesetz verankerten Schuldenregel bis spätestens ab dem Jahr 2020.
- Prüfung und Analyse der bisher vom Land wahrgenommenen Aufgaben mit dem Ziel, Effizienzgewinne in allen Bereichen der Landesverwaltung zu generieren.
- Ressortübergreifende Prüfung von Förderprogrammen hinsichtlich Fortführung, Art, Umfang, Ausgestaltung, Alternativen und Finanzierungsmodalitäten.

Vgl. dazu die Vorlage des Finanzministeriums des Landes Nordrhein-Westfalen an den Haushalts- und Finanzausschuss des Landtags Nordrhein-Westfalen vom 25. September 2012, Vorlage 16/200, S. 1.

Personell setzt sich das Effizienzteam wie bereits festgestellt wurde wie folgt zusammen:

- der Finanzminister als Vorsitzender,
- der Staatssekretär des Finanzministeriums,
- der Chef der Staatskanzlei,
- ein Staatssekretär a.D.,
- der Fraktionsvorsitzenden der SPD,

- der Fraktionsvorsitzenden von Bündnis 90/Die Grünen,
- die haushalts- und finanzpolitischen Sprecher von SPD und Bündnis 90/Die Grünen.

III. Parlamentarische Anfragen und Informationswünsche

Über die Sinnhaftigkeit der Einrichtung des Effizienzteams bzw. der Effektivität der Aufgabenerfüllung herrschte von Anfang an Streit. Schon bald nach der Errichtung am 3. Juli 2012 waren u.a. sowohl die Bildung als auch die Tätigkeit des Effizienzteams Gegenstand der Beratungen im Haushalts- und Finanzausschuss. In der 5. Sitzung des Ausschusses vom 27. September 2012 stellte die Landesregierung zunächst klar, dass für die Organisation und Umsetzung der Arbeit des Effizienzteams das derzeitige Projektbüro Haushaltskonsolidierung des Finanzministeriums als Geschäftsstelle eingerichtet sei.

5. Sitzung des Haushalts- und Finanzausschusses vom 27. September 2012, APr 16/50, S. 32.

Das Effizienzteam solle helfen, dass die Landesregierung bis 2017 insgesamt 1,0 Mrd. Euro einsparen könne. Auf dem Prüfstand des Teams stünden Art, Umfang, Ausgestaltung, Alternativen und Finanzierungsmodalitäten landesbezogener Förderprogramme.

Ausschussprotokoll der 5. Sitzung des Haushalts- und Finanzausschusses vom 27. September 2012, APr 16/50, S. 33 und 34.

Daneben werde sich das Effizienzteam auch mit den Bereichen, Aufgabenkritik, Binnenmodernisierung, Landesgesellschaften und Personalausgaben beschäftigen.

Ausschussprotokoll der 5. Sitzung des Haushalts- und Finanzausschusses vom 27. September 2012, APr 16/50, S. 34.

Nach entsprechenden Fragen von Seiten der Antragsteller danach, welche Zielvorgaben das Effizienzteam habe, welche Erkenntnisse das Effizienzteam gewonnen habe, ob dessen Empfehlungen in der Entwurf des Haushalts eingeflossen seien etc., antwortete die Landesregierung im Wesentlichen, dass sie die Tätigkeit des Effizienzteams als eine regierungsinterne Angelegenheit qualifiziere, so dass im Ergebnis keine parlamentarischen Informationsrechte zu beachten seien.

Vgl. Ausschussprotokoll der 5. Sitzung des Haushalts- und Finanzausschusses vom 27. September 2012, APr 16/50, S. 38.

Das Effizienzteam stelle ein Beratungsgremium dar, das man auch von der Bundesebene kenne, wo es Gremien gebe, in denen Koalitionsfraktionen und Regierung zusammensäßen, um „am Ende mit bestimmten Dingen auch durchzukommen.“ Dazu gehöre auch ein Abstimmungsprozess „und das (sei) ein Teil des Effizienzteams.“

Ausschussprotokoll der 5. Sitzung des Haushalts- und Finanzausschusses vom 27. September 2012, APr 16/50, S. 42

Weiterhin sprach sich die Landesregierung gegen einen kontinuierlichen Bericht über die Tätigkeit des Effizienzteams und die Vorlage entsprechender Unterlagen aus. Es sei sinnvoller dies „Schritt für Schritt (zu) tun, wenn dazu auch Beiträge zu leisten (seien)“. Und wörtlich weiter wird ausgeführt:

„Sobald es dazu Positionen gibt, trage ich sie auch vor. Aber jedes Mal den Standard-Tagesordnungspunkt zu haben, über das Effizienzteam zu reden, halte ich nicht für sinnvoll.“ Vgl. Ausschussprotokoll der 5. Sitzung des Haushalts- und Finanzausschusses vom 27. September 2012, APr 16/50, S. 48.

In der Folgezeit war die Tätigkeit des Effizienzteams Gegenstand weiterer Sitzungen und Kleiner Anfragen,

etwa 7. Sitzung des Haushalts- und Finanzausschusses vom 25. Oktober 2012, Ausschussprotokoll APr 16/76; 8. Sitzung des Haushalts- und Finanzausschusses vom 25. Oktober 2012, Ausschussprotokoll vom 31. Oktober 2012 16/82; 19. Sitzung des Haushalts- und Finanzausschusses vom 14. März 2013, Ausschussprotokoll APr 17/203; 20. Sitzung des Haushalts- und Finanzausschusses vom 18. April 2013, Ausschussprotokoll 16/226, 31. Sitzung des Haushalts- und Finanzausschusses vom 19. September 2013, Ausschussprotokoll APr 16/331; Kleine Anfrage Nr. 601 vom 29. Oktober 2012, LT-Drs. 16/1296,

in deren Rahmen z.T. nur formale (Terminverschiebungen etc.), z.T. aber auch materielle Auseinandersetzungen über die Tätigkeit des Effizienzteams stattfanden. So hatte der Antragsteller zu 11) im Rahmen der genannten Kleinen Anfrage Nr. 601 die Landesregierung u.a. gefragt, ob sie bereit sei, die den Mitgliedern des Effizienzteams früher zur Verfügung gestellten Unterlagen auch anderen Abgeordneten vorzulegen (Frage 4) und ob eine generelle Bereitschaft bestehe, künftig Unterlagen und Informationen, die den Mitgliedern des Effizienzteam zur Verfügung gestellt würden, auch Abgeordneten der Opposition zur Verfügung zu stellen (Frage 5).

Vgl. Kleine Anfrage vom 20. Oktober 2012, LT-Drs. 16/1296, S. 3 Fragen 4 und 5.

In der Beantwortung dieser Kleinen Anfrage führte die Landesregierung am 11. Dezember 2012 aus:

„Der Auskunftsbitte kann zum jetzigen Zeitpunkt nicht nachgekommen werden. Sie betrifft den Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung. Im Bereich der Vorbereitung von Regierungsentscheidungen – dazu zählt die hier in Rede stehende Bildung eines Effizienzteams sowie dessen Beratungstätigkeit gegenüber der Landesregierung – besteht gegenwärtig kein Anspruch auf Beantwortung der parlamentarischen Anfrage. Es handelt sich im Sinne der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung um einen nicht abgeschlossenen Vorgang, der einen besonderen Schutz gegenüber dem parlamentarischen Fragerecht genießt. Dieser Initiativ- und Beratungsbereich der Regierung ist insofern nicht ausforschbar. Der Umstand, dass Mitglieder des Effizienzteams gleichzeitig Mitglieder des Landtages sind, kann an dieser Bewertung nichts ändern. Vgl. LT-Drs. 16/1670, S. 4.

In der 37. Sitzung des Haushalts- und Finanzausschusses vom 12. November 2013 debattierte der Ausschuss über eine ergänzende Stellungnahme der Landesregierung. Im Verlauf der Beratungen wurden von Seiten der Antragsteller folgende – z.T. konkludent formulierte – Fragen an die Landesregierung gerichtet.

So stellte der Antragsteller zu 11) die Frage, ob es zutreffe, dass die Landesregierung sämtliche Tätigkeiten des Effizienzteams dem Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung zurechne. Konkludent fragte der Antragsteller weiter, warum die Landesregierung hinsichtlich der ihr obliegenden Antwortpflichten nicht zwischen abgeschlossenen und noch laufenden Vorgängen unterscheide und ob es zutreffe, dass die Landesregierung nunmehr den Standpunkt einnehme, Informations- und Fragerechten der Abgeordneten sei schon deshalb eine Absage zu erteilen, weil Vorgänge, mit denen sich das Effizienzteam beschäftigte, nie als abgeschlossenen anzusehen seien.

Ausschussprotokoll der 37. Sitzung des Haushalts- und Finanzausschusses vom 12. November 2013, APr 16/384, S. 34.

Nach Auffassung des Antragstellers zu 11) müsse jedenfalls dann, „wenn die Haushalte in Richtung Parlament gehen“, der Vorgang doch auch aus der Sicht der Landesregierung abgeschlossen sein, „weil dann nämlich die Landesregierung keine Entscheidung mehr zu treffen hat“.

Ausschussprotokoll der 37. Sitzung des Haushalts- und Finanzausschusses vom 12. November 2013, APr 16/384, S. 36.

In die gleiche Richtung zielten die Fragen des Antragstellers zu 5):

„Zu welchem Zeitpunkt ist aus Sicht der Landesregierung ein Vorgang abgeschlossen? Sind die Vorgänge, die den Kollegen, die dem Effizienzteam angehören, im Vorfeld des Haushaltsentwurfs 2013 und des Haushaltsentwurfs 2014 vorgelegt worden sind, mit der Kabinettentscheidung zum Haushaltsentwurf und der Übersendung des Landtags abgeschlossen, oder wann ist ein Vorgang des Effizienzteams überhaupt abgeschlossen?“ Ausschussprotokoll der 37. Sitzung des Haushalts- und Finanzausschusses vom 12. November 2013, APr 16/384, S. 35.

Nachdem zuvor die Landesregierung stets auf die Unterscheidung zwischen laufenden und abgeschlossenen Vorgänge rekurriert hatte, wird namentlich in dieser Sitzung die genannte Unterscheidung bezogen auf das Effizienzteam aufgegeben und dessen Tätigkeit an sich einem jeglichen Fragerechte entzogenen Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung zugeordnet. Die Landesregierung vertritt nunmehr die Auffassung, dass die Vorgänge des Effizienzteam grundsätzlich nicht als abgeschlossen angesehen werden könnten. Wörtlich führte sie in der 37. Sitzung dazu aus:

„Die (scil. die Vorschläge und Empfehlungen des Effizienzteams) können natürlich im nächsten Haushalt wieder aufgegriffen werden. Insofern ist dieser Prozess nicht abgeschlossen. Das Effizienzteam setzt seine Arbeit weiterhin fort. Deswegen ist auch die Arbeit des Effizienzteams noch nicht abgeschlossen.“ Ausschussprotokoll der 37. Sitzung des Haushalts- und Finanzausschusses vom 12. November 2013, APr 16/384, S. 35.

Auf entsprechende Nachfragen der Antragsteller zu 5), ob die Landesregierung wirklich der Auffassung sei, dass wegen der Dauerhaftigkeit des Effizienzteams nie ein abgeschlossener Vorgang vorliege und wie sich dies mit dem Grundsatz der Diskontinuität des Parlaments vereinbare,

Ausschussprotokoll der 37. Sitzung des Haushalts- und Finanzausschusses vom 12. November 2013, APr 16/384, S. 36

antwortete der Staatssekretär wörtlich:

„Deswegen habe ich auf die Arbeit des Effizienzteams abgestellt. Diese Arbeit dauert an. Es ist eine theoretische Frage, ob sie über eine Legislaturperiode hinaus andauert.“ Ausschussprotokoll der 37. Sitzung des Haushalts- und Finanzausschusses vom 12. November 2013, APr 16/384, S. 37

und an anderer Stelle wird ausgeführt:

Im Effizienzteam stehen noch eine ganze Reihe von Themen auf der Tagesordnung. Deswegen kann ich im Augenblick nicht sagen, wann die Arbeit des Effizienzteams beendet sein wird.“ Ausschussprotokoll der 37. Sitzung des Haushalts- und Finanzausschusses vom 12. November 2013, APr 16/384, S. 38.

Auf die Frage des Antragstellers zu 5), wem konkret die Informationen des Effizienzteams zugänglich gemacht würden, insbesondere ob „auch die schriftlichen Unterlagen, die zur Vorbereitung dieser Sitzung dienen, auch von Externen direkt über das Finanzministerium allen Mitgliedern des Effizienzteams zugänglich gemacht werden“,

Ausschussprotokoll der 37. Sitzung des Haushalts- und Finanzausschusses vom 12. November 2013, APr 16/384, S. 38

antwortete die Landesregierung, es sei lebensfremd, anzunehmen, die parlamentarischen Vertreter würden sich die Ohren zuhalten, wenn ein Berater etwas vortrage und es sei „in der Tat hilfreich, wenn man auf der Grundlage schriftlicher Dokumente diskutiert und sich vorbereiten (könne)“.

Ausschussprotokoll der 37. Sitzung des Haushalts- und Finanzausschusses vom 12. November 2013, APr 16/384, S. 38.

Vor dem Hintergrund des auch in dieser Sitzung nicht beendeten Streits um Inhalt und Reichweite der auf die Tätigkeit des Effizienzteams bezogenen parlamentarischen Fragerechte, erstatte der Unterzeichner auf Ersuchen der Präsidentin des Landtags ein Kurzgutachten zu „Grund und Grenzen auf die Tätigkeit des sog. Effizienzteams bezogener parlamentarischer Informationsrechte“. Das im Dezember 2013 vorgelegte und dem vorliegenden Schriftsatz beigelegte Gutachten,

dessen Inhalt und Ergebnisse sich die Antragsteller zu eigen machen,

kam zu dem Ergebnis, dass sich die Tätigkeit des Effizienzteams als solche nicht dem Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung zuordnen lasse. Sie genieße deshalb keinen besonderen Schutz gegenüber dem parlamentarischen Fragerecht. Zudem stehe die unterschiedliche Behandlung der Abgeordneten durch selektive Einbeziehung bestimmter Abgeordneter in einem deutlichen Spannungsverhältnis zur strengen und formalen Gleichheit der Abgeordneten.

Gutachten S. 34 und passim.

Die Ergebnisse des Gutachtens wurden in der 42. Sitzung des Haushalts- und Finanzausschusses vom 23. Januar 2014 kontrovers diskutiert. Auch nach Vorlage des Gutachtens lehnte die Landesregierung eine konkrete Auskunft zu den Tätigkeiten und Ergebnissen des Effizienzteams ab. Ein im Vorfeld vom Antragsteller zu 5) erbetener „Sachstandsbericht der Landesregierung zum Effizienzteam“ wurde von der Landesregierung mit folgender Begründung verweigert.

„Die sich in dem Gutachten ergebende Schlussfolgerung teilen wir nicht. Wir verweisen hier auf die besondere Zusammenarbeit zwischen Regierung und Regierungsfractionen. Von daher sehen wir uns nicht gezwungen, die erbetenen Unterlagen herauszugeben.“ Ausschussprotokoll der 42. Sitzung des Haushalts- und Finanzausschusses vom 23. Januar 2014, APr 16/451, S. 12.

Das im Vorfeld zur Ausschusssitzung übermittelte Schreiben des Finanzministers wiederholt ebenfalls im Wesentlichen die bisherigen Einlassungen der Landesregierung.

Ausschussprotokoll der 42. Sitzung des Haushalts- und Finanzausschusses vom 23. Januar 2014, APr 16/451, Anlage 3.

In der sich anschließend entwickelnden Diskussion wurden von Seiten der Antragsteller im Wesentlichen folgende Fragen aufgeworfen. Der Antragsteller zu 8) fragte die Landesregierung, ob sie – nachdem sie auch nach Vorlage des bezeichneten Gutachtens beabsichtige, die erbetenen Auskünfte zu verweigern – nur noch verfassungsgerichtlich zur Herausgabe der Unterlagen und Erteilung der Informationen verpflichtet werden könne.

Ausschussprotokoll der 42. Sitzung des Haushalts- und Finanzausschusses vom 23. Januar 2014, APr 16/451, S. 14.

Der Antragsteller zu 8) wollte von der Landesregierung wissen, wie sie die Gefahr eines „Mitregierens Dritter“ einschätze, wenn die erbetenen Auskünfte erteilt würden.

Vgl. Ausschussprotokoll der 42. Sitzung des Haushalts- und Finanzausschusses vom 23. Januar 2014, APr 16/451, S. 14. Die gleiche Frage richtete anschließend auch der Antragsteller zu 10) an die Landesregierung, vgl. a.a.O.

Der Antragsteller zu 11) wies die Landesregierung auf nach seiner Meinung bestehende Widersprüche zu früheren Angaben der Landesregierung hinsichtlich des in Aussicht gestellten Endes der Tätigkeit des Effizienzteams hin und fragte nach, ob die Landesregierung weiterhin die Ansicht vertrete, das Effizienzteam an sich stelle einen Vorgang

im Sinne der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung dar und ob wenigstens nach Einstellung der Arbeit ein dem parlamentarischen Fragerecht vollumfänglich zugänglicher abgeschlossener Vorgang vorliege.

Ausschussprotokoll der 42. Sitzung des Haushalts- und Finanzausschusses vom 23. Januar 2014, APr 16/451, S. 15.

In seinen Anmerkungen weist der Antragsteller zu 12) auf den Unterschied zwischen Entscheidungsgrundlagen und Entscheidungsfindung hin. Wörtlich heißt es dann:

„Die Frage ist aber doch, wie es aussieht, wenn es um rein deskriptive Daten geht, bei Themen, an denen das Land arbeitet. ... Warum werden dann über rein deskriptives Datenmaterial, wenn Sie sich bestimmte Zusammenstellungen darüber kommen lassen, nicht alle fünf Fraktionen informiert? Wo ist das Problem? Wir ziehen vielleicht andere Schlussfolgerungen aus den Daten und Umständen und bewerten sie anders als die Vertreter der regierungstragenden Fraktionen im sogenannten Effizienzteam. Aber was spricht für Sie dagegen, rein deskriptive Daten weiterzugeben? Damit ist doch nicht die Handlungsfähigkeit oder der Vertrauensschutzbereich der Regierung tangiert.“ Ausschussprotokoll der 42. Sitzung des Haushalts- und Finanzausschusses vom 23. Januar 2014, APr 16/451, S. 18.

Der Antragsteller zu 7) fragte in der 42. Sitzung des Haushalts- und Finanzausschusses nach den Gründen, die die selektive Einbeziehung nur einzelner Abgeordneter in das Effizienzteam trügen und wie die Landesregierung die nach seiner Ansicht damit verbundene „Ungleichbehandlung der Parlamentarier“ rechtfertige.

Ausschussprotokoll der 42. Sitzung des Haushalts- und Finanzausschusses vom 23. Januar 2014, APr 16/451, S. 19.

Weiterhin wollte der Antragsteller zu 7) von der Landesregierung wissen, ob sie auch nach Vorlage des bereits erwähnten Gutachtens parlamentarische Informations- und Fragerechte, die sich auf die Tätigkeit des Effizienzteams bezögen, allein unter Hinweis auf deren Zuordnung zu einem „unausforschbaren Arkanbereich“ begegnen wolle.

Ausschussprotokoll der 42. Sitzung des Haushalts- und Finanzausschusses vom 23. Januar 2014, APr 16/451, S. 19.

Der Antragsteller zu 8) fragte erneut an, wie die Landesregierung im Hinblick auf die Tätigkeit des Effizienzteams mit bereits abgeschlossenen Vorgängen verfahren wolle und wiederholte auch seine Einschätzung, das Verhalten der Landesregierung erzwingen letztlich eine verfassungsgerichtliche Klärung.

Ausschussprotokoll der 42. Sitzung des Haushalts- und Finanzausschusses vom 23. Januar 2014, APr 16/451, S. 20.

Der Antragsteller zu 11) hielt der Landesregierung auch in diesem Zusammenhang widersprüchliches Verhalten vor. Zuerst habe die Landesregierung parlamentarische Informationswünsche als derzeit nicht erfüllbar angesehen, nunmehr lehne sie jede Beantwortung ab. Auch verfehle die Praxis der Landesregierung die Anforderungen, die die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung angesichts der der Regierung obliegenden Begründungspflichten an eine hinreichende Begründung stelle.

Ausschussprotokoll der 42. Sitzung des Haushalts- und Finanzausschusses vom 23. Januar 2014, APr 16/451, S. 23.

Die Landesregierung lehnte es in ihren Stellungnahmen trotz der Ergebnisse des vorgelegten Gutachtens ab, die erbetenen Unterlagen herauszugeben. Wörtlich wurde dazu in der 42. Sitzung ausgeführt:

„Warum legen wir diese Unterlagen, die hier mehrfach angesprochen worden sind, nicht vor? – Es handelt sich um Diskussionen unmittelbar im Vorfeld der Willensbildung des Kabinetts. ... Ich denke, hier finden auch die Informationsansprüche des Parlaments irgendwo Grenzen. Da das Effizienzteam genau an dieser Schnittstelle arbeitet, nämlich über Empfehlungen Kabinettsentscheidungen vorzubereiten, Vorlagen zu erstellen, über die dann im Kabinett entschieden werden kann, trifft dieser Gesamtprozess, wie das in unserem Schreiben auch ausgeführt ist, diese gesamten Vorgänge. Deswegen kann man hier auch nicht einzelne Vorgänge herausgreifen und isoliert bewerten.“ Ausschussprotokoll der 42. Sitzung des Haushalts- und Finanzausschusses vom 23. Januar 2014, APr 16/451, S. 21.

Auf die o.a. Frage des Antragstellers zu 11), warum nicht wenigstens die für die Tätigkeit des Effizienzteams von externen Beratungsunternehmen wie etwa *RölfsPartner* sowie *Ernst & Young* zur Vorbereitung der jeweiligen Sitzung erstellten Unterlagen, Daten und Empfehlungen, also gleichsam die Entscheidungsgrundlagen den Abgeordneten zur Verfügung gestellt würden, antwortete die Landesregierung, dass eine Unterscheidung zwischen Entscheidungsgrundlage und -findung bei der Tätigkeit des Effizienzteams nicht möglich sei.

Ausschussprotokoll der 42. Sitzung des Haushalts- und Finanzausschusses vom 23. Januar 2014, APr 16/451, S. 24, 27.

Zur Gefahr eines „Mitregierens Dritter“ führte die Landesregierung folgendes aus, nicht sie habe sich diesen Terminus ausgedacht, er stamme vielmehr aus der verfassungsrechtlichen Literatur. Wörtlich heißt es dann:

„Dort ist die Rede vom möglichen Mitregieren der Regierungsfractionen, und deswegen haben wir uns auf diesen Terminus bezogen.“ Ausschussprotokoll der 42. Sitzung des Haushalts- und Finanzausschusses vom 23. Januar 2014, APr 16/451, S. 17.

Weiter führte die Landesregierung in Bezug auf die Frage, wann Vorgänge als abgeschlossen zu bewerten seien aus, dass auch wenn ein Haushaltsjahr abgeschlossen sei, die Vorgänge, die in diesem Jahr stattgefunden hatten und dort diskutiert worden seien, nicht als abgeschlossen anzusehen seien, weil diese Vorgänge in den Folgejahren ja immer wieder aufgegriffen werden könnten.

Ausschussprotokoll der 42. Sitzung des Haushalts- und Finanzausschusses vom 23. Januar 2014, APr 16/451, S. 17.

Schließlich legte die Landesregierung dar, dass es nach ihrer Auffassung für die Frage einer auf die erbetenen Unterlagen bezogenen Vorlage- oder Auskunftspflicht unerheblich sei, dass auch Abgeordnete der die Regierung tragenden Fraktionen im Effizienzteam tätig würden. In jedem Fall überwiege das Geheimhaltungsinteresse der Regierung das Informationsinteresse der Abgeordneten, weil die Tätigkeit des Effizienzteams dem Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung zuzurechnen sei.

Ausschussprotokoll der 42. Sitzung des Haushalts- und Finanzausschusses vom 23. Januar 2014, APr 16/451, S. 22.

Nach diesen beiden Sitzungen des Haushalts- und Finanzausschusses wurden bezogen auf die Tätigkeit des Effizienzteams von Seiten der Antragsteller noch folgende Kleine Anfragen gestellt.

Die Antragsteller zu 11) und 12) fragten in der Kleinen Anfrage 2145 vom 31. März 2014

LT-Drs. 16/5443, S. 3 f.

wie folgt:

1. Welche einzelnen konkreten Empfehlungen haben RölfsPartner und Ernst & Young im Effizienzteam im Vorfeld der Aufstellung des Entwurfs des Haushaltsplans 2014 mit Bezug auf den Haushalt 2014 bzw. die Finanzplanung 2013–2017 (LT-Drucksache 16/3801) abgegeben?

2. Welche einzelnen konkreten Empfehlungen hat das Effizienzteam bei den Beratungen im Vorfeld der Aufstellung des Entwurfs des Haushaltsplans 2014 sowie der Finanzplanung 2013–2017 (LT-Drucksache 16/3801) jeweils mit Blick auf diese beiden konkreten Gegenstände ausgesprochen?
3. Welche einzelnen konkreten Empfehlungen, die das Effizienzteam bei den Beratungen im Vorfeld der Aufstellung des Entwurfs des Haushaltsplans 2014 mit Blick auf diesen ausgesprochen hat, sind nicht schon in den Haushalt 2014 eingeflossen?
4. Welche Unterlagen bzw. Informationen mit unmittelbarem Bezug zum Haushalt 2014 bzw. zur Finanzplanung 2013–2017 (LT-Drucksache 16/3801) wurden im Vorfeld der Aufstellung des Entwurfs des Haushaltsplans 2014 den Mitgliedern des Effizienzteams, die gleichzeitig Mitglied des Landtags sind, im Zusammenhang mit ihrer Arbeit im Effizienzteam durch die Landesregierung zur Verfügung gestellt, zur Einsicht gegeben oder auf sonstige Weise zugänglich gemacht?
5. Welche weiteren konkreten einzelnen im Effizienzteam beratenen Vorgänge sind unabhängig vom Haushalt 2014 bzw. der Finanzplanung 2013–2017 (LT-Drucksache 16/3801) abgeschlossen?

Der Antragsteller zu 8) fragte in der Kleinen Anfrage 2148 vom 31. März 2014

LT-Drs. 16/5449, S. 1 f.

die Landesregierung:

1. Welche Ergebnisse der Arbeit des Effizienzteams sind in den Haushaltsplanentwurf 2014 der Landesregierung eingeflossen? (Bitte um Veröffentlichung und Übersendung der Beratungsunterlagen des Effizienzteams)
2. Welche Ergebnisse der Arbeit des Effizienzteams sind nicht in den Haushaltsplanentwurf 2014 der Landesregierung eingeflossen? (Bitte um Veröffentlichung und Übersendung der Beratungsunterlagen des Effizienzteams)
3. Welche Gegenstände wurden und werden im Rahmen des „Effizienzteams“ bearbeitet? (bitte aufschlüsseln nach abgeschlossenen und noch nicht abgeschlossenen Bearbeitungsgegenständen sowie nach geplantem Haushaltsjahr, in dem die Umsetzung stattfinden soll bzw. sollte).
4. Wer hat an den Beratungen des Effizienzteams teilgenommen? (Bitte nach Beratungsgegenstand und -termin aufschlüsseln)

Die Antragsteller zu 1), 2) 4) bis 7), 9) und 10) schließlich richteten am 9. April 2014 die kleine Anfrage 2175

LT-Drs. 16/5537

mit folgenden Fragen an die Landesregierung:

1. Ist die Landesregierung bereit, die übrigen Abgeordneten des Parlamentes im Rahmen eines Zwischenberichts über die Arbeiten des Effizienzteams und die

- den Mitgliedern des Effizienzteams vorliegenden Informationen und Unterlagen zu informieren?
2. Ist die Landesregierung bereit, unmittelbar nach Abschluss der Arbeiten des Effizienzteams die den Mitgliedern des Effizienzteams vorliegenden Informationen und Unterlagen den übrigen Abgeordneten des Parlamentes auf geeignetem Weg zugänglich zu machen?
 3. Wie steht die Landesregierung zu der im Gutachten von Prof. Lang angesprochenen These einer Schaffung von Abgeordneten erster und zweiter Klasse? (Bitte um rechtlich substantiierte Auseinandersetzung.)
 4. Welche konkreten Planungen hat die Landesregierung, um die Leistungen der externen Beschäftigten der Geschäftsstelle des Effizienzteams bis zum Ende der Vertragslaufzeit abzurufen?

In ihren auf die Kleinen Anfragen Nr. 2145 und 2148 und 2175 bezogenen Antworten führte die Landesregierung – insoweit wortgleich – jeweils aus:

„Die Landesregierung hat in der Aktuellen Stunde am 19.12.2013 dargelegt, dass die Tätigkeit des Effizienzteams dem verfassungsrechtlich geschützten Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung unterliegt. Unterlagen, Vorschläge und Stellungnahmen unterschiedlicher Fachbereiche, die vom Effizienzteam angefordert und diesem vorgelegt werden, fließen unmittelbar in Arbeits- und Entscheidungsprozesse ein, die dem Willensbildungsprozess der Landesregierung dienen.

Alle Empfehlungen und Vorschläge sind Teil eines Gesamtprozesses der Willensbildung der Landesregierung, der darauf gerichtet ist, konkrete Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung zu erarbeiten. Daher handelt es sich bei Vorschlägen, die nicht bereits in den Haushalten 2013 und 2014 umgesetzt wurden, nicht um abgeschlossene Sachverhalte im Sinne der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung. Eine Veröffentlichung der dem Effizienzteam vorgelegten Unterlagen und bislang nicht aufgegriffenen Vorschläge würde dazu führen, dass sich der Legislative die Möglichkeit eines „Mitregierens“ im Sinne der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung eröffnen würde. Von Verfassungs wegen obliegt es der Landesregierung zu entscheiden, wann, in welcher Form und in welchem Zusammenhang sie mit einer bestimmten Idee an die Öffentlichkeit geht. LT-Drs. 16/5737 und LT-Drs. 16/5738 vom 7. Mai 2014 sowie Schreiben vom 12. Mai 2014, das unter LT-Drs. 16/5840 am 15. Mai 2014 erscheinen wird.

B. Zulässigkeit

Die Anträge sind zulässig, insbesondere entscheidet der Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen über Organstreitverfahren, Art. 75 Nr. 2 LVerf, §§ 12 Nr. 5, 43 ff. VGHG.

I. Beteiligtenfähigkeit

Das Organstreitverfahren stellt ein kontradiktorisches Streitverfahren dar, es bedarf also eines tauglichen Antragstellers und eines Antragsgegners. Sowohl die Antragsteller als auch die Landesregierung, gegen die sich die Anträge richten, sind im Organstreitverfahren parteifähig. Art. 75 Nr. 2 Verf NRW, § 43 VGHG bestimmen, dass Antragsteller und Antragsgegner nur die obersten Landesorgane und die in der Verfassung oder in einer Geschäftsordnung mit eigenen Rechten ausgestatteten Teile dieser Organe sein können.

Die Landesregierung ist – wie § 3 LOG NRW zeigt – ein oberstes Landesorgan. Sie ist ohne weiteres beteiligtenfähig.

NWVerfGH NVwZ-RR 2009, 41.

Einzelne Abgeordnete stellen weder oberste Landesorgane dar noch sind sie als Organteile im Sinne von § 43 VGHG anzusehen. Ihre Antragsberechtigung folgt jedoch aus Art. 75 Nr. 2 LVerf direkt.

Heusch, in: ders./Schönenbroicher, Die Landesverfassung Nordrhein-Westfalen, Kommentar, 2010, Art. 75 Rn. 25.

Es ist mit Blick auf Art. 75 Nr. 2 LVerf unstrittig, dass einzelne Abgeordnete im Organstreitverfahren als „andere Beteiligte“ beteiligtenfähig sind.

NWVerfGH NVwZ-RR 2009, 41; ebenso *Mann*, in: Löwer/Tettinger (Hrsg.), Kommentar zur Landesverfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, 2002, Art. 75 Rn. 15, Für das Bundesverfassungsrecht gilt nichts anderes BVerfGE 94, 351, 362; 90, 286, 342; *Umbach*, in: ders./Clemens, BVerfGG, Kommentar, 2. Aufl. 2005, §§ 63, 64 Rn. 25.

Denn der Abgeordnete wird durch die Verfassung und die Geschäftsordnung des Landtags NRW mit eigenen Rechten ausgestattet, wozu namentlich auch die hier in Rede stehenden Informations- und Fragerechte der Abgeordneten gehören.

II. Verfahrensgegenstand

Zulässiger Gegenstand des Organstreitverfahrens ist die Prüfung der Frage, ob die gerügte Maßnahme oder Unterlassung des Antragsgegners mit der Verfassungsnorm vereinbar ist, die dem Antragsteller das behauptete Recht zuweist, § 44 Abs. 1 VGHG. Zum in Art. 30 LVerf verankerten „Kranz der Statusrechte“ gehört auch das parlamentarische Frage- und Informationsrechte, denen eine Antwortpflicht der Regierung korrespondiert. Dieser Antwortpflicht ist die Regierung mit ihrer in den Ausschusssitzungen Nr. 37 (APr 16/384) und Nr. 42 (APr 16/451) sowie in den Antworten vom 7. Mai 2014 (LT-Drs. 16/5737 und (LT-Drs. 16/5738) auf die Kleinen Anfragen Nr. 2145 (LT-Drs. 16/5434) und Nr. 2148 (LT-Drs. 16/5449) eindeutig bezogenen Verweigerungshaltung hinsichtlich der Herausgabe der von den Antragstellern begehrten Unterlagen und Informationen nicht nachgekommen. Die verfassungsrechtliche Abklärung der Reichweite und Grenzen dieser Frage- und Informationsrechte stellt einen tauglichen Verfahrensgegenstand eines Organstreitverfahrens dar.

III. Antragsbefugnis

Der Antrag ist nach § 44 Abs. 1 VGHG nur zulässig, wenn der Antragsteller geltend macht, dass er oder das Organ, dem er angehört, durch eine Maßnahme oder Unterlassung des Antragsgegners in seinen ihm durch die Verfassung übertragenen Rechten und Pflichten verletzt oder unmittelbar gefährdet ist, § 44 Abs. 1 VGHG. Daraus ergibt sich, dass nicht lediglich eine Verletzung objektiven Rechts im Organstreitverfahren geltend gemacht werden darf. Erforderlich ist, dass die Verletzung oder unmittelbare Gefährdung von verfassungsrechtlichen Rechten oder Pflichten, die dem Antragsteller selbst zustehen, zumindest möglich ist. Das ist immer dann der Fall, wenn nicht offensichtlich und eindeutig nach jeder in Betracht kommenden Sichtweise ausgeschlossen ist, dass die vom Antragstellers in Anspruch genommenen Rechtspositionen durch die angegriffene Maßnahme verletzt werden können.

Vgl. zu dieser berühmten Formel des BVerwG etwa BVerwG, Buchholz 310 § 42 VwGO Nr. 11.

Die gerügte Rechtsverletzung darf einfacher ausgedrückt nicht von vornherein und schlechterdings ausgeschlossen sein.

Heusch, in: ders./Schönenbroicher, Die Landesverfassung Nordrhein-Westfalen, Kommentar, 2010, Art. 75 Rn. 29.

Die Antragsteller machen geltend, dass die Behandlung ihrer Anfragen und Informationswünsche durch die Landesregierung die den Abgeordneten durch Art. 30 LVerf zuerkannten Statusrechte, zu denen insbesondere auch die Informations- und Fragerechte gehören, verletzt haben. Eine solche Verletzung erscheint nicht offensichtlich und nach jeder in Betracht kommenden Sichtweise ausgeschlossen. Die Antragsteller sind daher sämtlich antragsbefugt.

IV. Frist

Die 6-Monats-Frist nach § 44 Abs. 3 VGHG NRW wurde eingehalten. Sie beginnt zu laufen, wenn die angegriffene Maßnahme endgültig und dem Antragsteller bekannt geworden ist.

Mann, in: Löwer/Tettinger (Hrsg.), Kommentar zur Landesverfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, 2002, Art. 75 Rn. 17.

Endgültig ist die Maßnahme dann, wenn der Antragsteller davon ausgehen kann, dass die aus seiner Sicht durch die Maßnahme veränderte Rechtslage Bestand hat und nicht mehr etwa durch Gegenvorstellungen abänderbar ist.

ThürVerfGH, Beschluss vom 11.3.1999 - VerfGH 12/98.

Bekanntgeworden ist die (endgültige) Maßnahme, wenn unter gewöhnlichen Umständen mit ihrer Kenntnisnahme durch den Antragsteller gerechnet werden kann.

ThürVerfGH, Beschluss vom 11.3.1999 - VerfGH 12/98.

Bei Gegenständen, die im Ausschuss behandelt werden, läuft die Frist ab dessen Unterrichtung.

BVerfGE 129, 356, 371.

Im Falle der Beanstandung eines Unterlassens beginnt der Fristlauf, wenn für die Antragsteller eindeutig erkennbar ist, dass der Antragsgegner der Erfüllung der geltend gemachten Handlungspflicht nicht nachkommen wird.

NWVerfGH NVwZ 1995, 579, 580; *Heusch*, in: ders./Schönenbroicher, Die Landesverfassung Nordrhein-Westfalen, Kommentar, 2010, Art. 75 Rn. 32; *Mann*, in: Löwer/Tettinger (Hrsg.), Kommentar zur Landesverfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, 2002, Art. 75 Rn. 17; s.a. BVerfGE 92, 80, 89.

Vorliegend hat die Regierung in der 42. Ausschusssitzung vom 23.1.2014 erkennbar eindeutig das Verlangen auf Herausgabe von Unterlagen und Offenlegung von Informationen im Zusammenhang mit der Arbeit des Effizienzteams verweigert.

„...Von daher sehen wir uns nicht gezwungen, die erbetenen Unterlagen herauszugeben.“
Ausschussprotokoll der 42. Sitzung des Haushalts- und Finanzausschusses vom 23. Januar 2014, APr 16/451, S. 12. „Warum legen wir diese Unterlagen, die hier mehrfach angesprochen worden sind, nicht vor? – Es handelt sich um Diskussionen unmittelbar im Vorfeld der Willensbildung des Kabinetts. ... Ich denke, hier finden auch die Informationsansprüche des Parlaments irgendwo Grenzen. Da das Effizienzteam genau an dieser Schnittstelle arbeitet, nämlich über Empfehlungen Kabinettsentscheidungen vorzubereiten, Vorlagen zu erstellen, über die dann im Kabinett entschieden werden kann, trifft dieser Gesamtprozess, wie das in unserem Schreiben auch ausgeführt ist, diese gesamten Vorgänge. Deswegen kann man hier auch nicht einzelne Vorgänge herausgreifen und isoliert bewerten.“
Ausschussprotokoll der 42. Sitzung des Haushalts- und Finanzausschusses vom 23. Januar

Gleiches gilt für die Antworten auf die Kleinen Anfragen Nr. 2145 vom 31. März 2014,

LT-Drs. 16/5443 ,

Nr. 2148 vom 31. März 2014

LT-Drs. 16/5449

und Nr. 2175 vom 9. April 2014

LT-Drs. 16/5537 2014, APr 16/451, S. 21.

C. Begründetheit

Die Anträge sind auch begründet. Die beanstandeten Behandlungen der parlamentarischen Anfragen und Informationswünsche verletzen die Antragsteller in ihren organ-schaftlich begründeten Frage- und Informationsrechten.

I. Statusrechte der Abgeordneten

1. Normative Grundlagen und Ausgestaltungen

Den Beurteilungsmaßstab bilden die verfassungsrechtlichen Statusrechte der Antragstel-ler, wie sie namentlich in Art. 30 LVerf verankert sind. Art. 30 Abs. 2 LVerf enthält den Grundsatz des repräsentativen Mandats. Die Abgeordneten, so heißt es in der Vorschrift lapidar, aber mit fundamentaler statusrechtlicher Wirksamkeit haben das Recht, ent-sprechend ihrer freien, nur durch die Rücksicht auf das Volkswohl bestimmten Über-zeugung abzustimmen und sind an Aufträge nicht gebunden. Der damit den Abgeordne-ten zuerkannte Status lässt Art. 30 Abs. 2 LVerf – ganz in Parallele zu der grundgesetz-lichen Regelung in Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG bzw. den jeweiligen landesverfassungsrecht-lichen „Schwesterregelungen“ – als magna charta des Abgeordnetenstatus

Schreiber, in: Friauf/Höfling (Hrsg.), Berliner Kommentar zum GG, 2002, Art. 38 Rn. 97;
Achterberg, JA 1984, 9, 16

und Grundlage des sog. Kranzes der Statusrechte erscheinen.

NWVerfGH NVwZ 1994, 678.

Auch das Bundesverfassungsgericht sieht in Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG die Grundlage für den „verfassungsrechtlichen Status des Abgeordneten“

vgl. bereits BVerfGE 4, 144, 149; 10, 4, 12 ff.; 80, 188, 217 ff.; 84, 304, 321

und es ist unstrittig, dass Gleiches für Art. 30 Abs. 2 LVerf gilt.

Deutlich: NWVerfGH DVBl. 1969, 113: „Diese Bewertung ist auch für Art. 30 II NWVerf. gerechtfertigt“.

Art. 30 Abs. 2 LVerf enthält ungeachtet des insoweit nicht erschöpfenden Wortlautes mit der Statusgarantie ein ganzes Bündel an subjektiven Rechten zur Sicherung des Abgeordnetenstatus und von Wahrnehmungszuständigkeiten. Sie sind in der Verfassung zwar nicht ausdrücklich genannt, werden von ihr aber vorausgesetzt. Zu diesen Status-

rechten gehören neben den Anwesenheits-, Rede- und Stimmrechten, den Initiativ-, Kandidatur-, Assoziations- und Funktionsrechten auch die hier in Rede stehenden Informations- und Fragerechte.

NWVerfGH NVwZ 1994, 678; dazu auf Bundesebene etwa BVerfGE 70, 324, 355; *Achterberg/Schulte*, in: v.Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 2, 4. Aufl. 2000, Art. 38 Rn. 91; *Achterberg*, Parlamentsrecht 1984, 259 ff; *Butzer*, in: Epping/Hillgruber, GG, 2. Aufl. 2013, Art. 38 Rn. 108; *Abmeier*, Die parlamentarischen Befugnisse der Abgeordneten des Deutschen Bundestages nach dem Grundgesetz 1984; *Cremer*, Anwendungsorientierte Verfassungsauslegung. Der Status der Bundestagsabgeordneten im Spiegel der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts 2000, 71 ff; *Demmler*, Der Abgeordnete im Parlament der Fraktionen 2000; *Badura*, in: Schneider/Zeh (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis 1989, § 15 Rn. 35 ff.

Letztere sind zudem in weiteren Verfassungsvorschriften angesprochen und auch in der Geschäftsordnung des Landtags ausdifferenziert. Auf der verfassungsrechtlichen Grundlage des Art. 30 Abs. 2 LVerf und in Ausführung dazu bestimmt etwa § 92 der Geschäftsordnung des Landtags von Nordrhein-Westfalen (GO LT NRW), dass jedes Mitglied des Landtags von der Landesregierung durch Kleine Anfragen Auskünfte verlangen kann. Nach § 68 der GO LT NRW können die Ausschüsse von den Mitgliedern der Landesregierung alle für ihre Beratungen erforderlichen Auskünfte verlangen. Dieses Recht wird durch Art. 45 Abs. 2 LVerf verstärkt, wonach der Landtag und seine Ausschüsse die Anwesenheit jedes Mitgliedes der Landesregierung verlangen können.

Vgl. auch § 65 GO LT NRW.

Die den Abgeordneten verfassungsrechtlich zugewiesenen Kontrollrechte fußen aber nicht nur in deren Statusrechten, sondern haben eine weitere verfassungsrechtliche Grundlage im Gewaltenteilungsgrundsatz.

Vgl. Gutachten S. 9; s.a. HbGVerfG NVwZ-RR 2011, 425, 428; BayVerfGH NVwZ 2011, 841, 842.

Dieser in Art. 3 LVerf besonders hervorgehobene Grundsatz stellt einen Eckpfeiler moderner Verfassungsstaatlichkeit dar

vgl. nur *Heusch*, in: dens./Schönenbroicher, Landesverfassung Nordrhein-Westfalen, 2010, Art. 3 Rn. 1 „tragendes Konstitutionsprinzip der rechtsstaatlichen Verfassung“; ähnlich *Löwer*, in: ders./Tettinger (Hrsg.), Kommentar zur Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, 2002, Art. 30 Rn. 4

und zielt sowohl nach der grundgesetzlichen Konzeption als auch nach derjenigen des nordrhein-westfälischen Verfassungsrechts zunächst auf eine sachgerechte Ausbalancierung der drei Staatsgewalten und im Sinne eines „checks and balances“ auf der gesamten Herrschaftsausübung Mäßigung.

BVerfGE 124, 78, 120; *Heusch*, in: ders./Schönenbroicher, Landesverfassung Nordrhein-Westfalen, 2010, Art. 3 Rn. 2.

Das Gewaltenteilungskonzept überkommener Prägung hat sich allerdings – worauf das Gutachten ebenfalls hinweist – in den modernen Verfassungsstaaten gewandelt, beinhaltet zwar auch noch die klassische Unterscheidung der drei Staatsgewalten, hilft aber auch bei der funktionsgerechten Zuordnung hoheitlicher Befugnisse und stellt sich nicht mehr als absolute Scheidelinie der Gewalten dar. Vielmehr sind die unterschiedlichen Zweige der Staatsgewalt nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts aufeinander bezogen und miteinander verschränkt.

BVerfGE 34, 52, 59; 22, 106, 111; 9, 268, 279 f.; vgl. auch Gutachten, S. 9.

Gleichwohl besteht eine wesentliche Funktion des Frage- und Informationsrechts darin, den Abgeordneten ein Instrument an die Hand zu geben, mit dessen Hilfe sie die ihnen gegenüber der Regierung zugewiesene Kontrollfunktion auch tatsächlich wahrnehmen können.

BVerfGE 124, 78, 121; 77, 1, 48; 76, 363, 383 f.; 68, 1, 87; *Magiera*, in: Sachs (Hrsg.), GG, 6. Aufl. 2011, Art. 38 Rn. 36.

Die Informations- und Fragerechte der Abgeordneten weisen damit eine Verankerung in zentralen Verfassungsvorschriften auf und *Platter* hat in ihrer Analyse nachgewiesen, dass die Rechtsprechung der Landesverfassungsgerichte der letzten Jahre von einer deutlichen Stärkung dieser Rechte gekennzeichnet ist.

Vgl. *Platter* LKV 2005, 99 ff.

2. Fragerechte und korrespondierende Antwortpflichten

Die Zuerkennung eines Kranzes an Statusrechten stellt nach der verfassungsrechtlichen Konzeption keinen Selbstzweck dar, namentlich Informations- und Fragerechte dienen auch unter der Ägide der nordrhein-westfälischen Verfassung vielmehr dazu, sowohl das Parlament an sich als auch den einzelnen Abgeordneten in die Lage zu versetzen,

ihre durch die Verfassung zuerkannten und zugewiesenen Aufgaben auch tatsächlich auszuüben.

NWVerfGH NVwZ 1994, 678; ; *Achterberg/Schulte*, in: v.Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 2, 4. Aufl. 2000, Art. 38 Rn. 91.

Zu diesen verfassungsrechtlichen Aufgaben gehören einerseits die Mitarbeit an der Gesetzgebung, andererseits aber auch die Kontrolle der exekutiven und gubernativen Staatsleitung.

SachsAnhVerfG NVwZ 2000, 671, 672; BVerfGE 130, 318, 342; 112, 118, 134; 102, 224, 237; 80, 188, 217 f.; aus dem Schrifttum etwa *H.H. Klein*, in: Maunz/Dürig, GG, Loseblatt, 69. Ergänzungslieferung 2013, Art. 38 Rn. 230.

Den verfassungsrechtlich fundierten Frage- und Informationsrechten entspricht eine grundsätzliche Antwortpflicht der Regierung.

NWVerfGH NVwZ-RR 2009, 41, 43; HBgVerfG NVwZ-RR 2011, 425, 426; SächsVerfGH BeckRS 2012, 53748; SachsAnhVerfG NVwZ 2000, 671, 672; zum Bundesrecht etwa BVerfGE 70, 324, 355; 57, 1, 5; 13, 123, 125; *Achterberg/Schulte*, in: v.Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 2, 4. Aufl. 2000, Art. 38 Rn. 91.

Allerdings befindet sich – namentlich der einzelnen Abgeordnete – bei der Wahrnehmung dieser Aufgaben und besonders bei der Wahrnehmung seiner Kontrollfunktionen in einem Dilemma. Er soll einerseits die Handlungen der Landesregierung im Sinne eines checks and balances kritisch begleiten und kontrollieren, ihm fehlen aber andererseits häufig die entsprechenden Informationen auch bereits im Tatsächlichen. Gerade in modernen Gesellschaften, mit ihren zahllosen pluralen Ausdifferenzierungen ist es für den einzelnen Abgeordneten unmöglich, über so viel Wissen zu verfügen, dass er die bereichsspezifischen Entscheidungen der Landesregierung aus eigenem Sach- und Kenntnisstand kontrollieren könnte. Während die Regierung im Rahmen ihrer Gestaltungsoptionen auf den Sachverstand des ministeriellen Verwaltungsapparats zurückgreifen kann, fehlt dem Abgeordneten ein solcher „Unterbau“.

Dazu auch die Ausführungen im Gutachten, S. 11.

Wie bereits ausgeführt wurde, besteht eine wesentliche Funktion des Frage- und Informationsrechts darin, den Abgeordneten ein Instrument an die Hand zu geben, mit dessen Hilfe sie die ihnen gegenüber der Regierung zugewiesene Kontrollfunktion auch tatsächlich wahrnehmen können.

BVerfGE 124, 78, 121; 77, 1, 48; 76, 363, 383 f.; 68, 1, 87.

Dabei erstrebt die Verfassung die Bewältigung eines Spannungsverhältnisses. Sie kompensiert im Interesse effektiver Kontrolle jenes strukturelle Defizit mit einem seitens des Abgeordneten gegenüber der Landesregierung bestehenden Informationsanspruch, begrenzt ihn unter gewaltenteilungsfunktionalen Gesichtspunkten indes auch.

BVerfGE 124, 78, 122; 110, 199, 219.

Im Interesse einer sachgerechten Konkretisierung von parlamentarischem Fragerecht einerseits und Reichweite und Grenzen einer darauf bezogenen Antwortpflicht der Regierung andererseits hat in der Tat namentlich die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung verschiedene Anforderungen an die Beantwortung parlamentarischer Anfragen herausgearbeitet. Bei ihrer weiteren Systematisierung kann zwischen dem „ob“ (nachfolgend 3.) und dem „wie“ (nachfolgend 4.) einer Beantwortung differenziert werden.

3. Grenzen der Antwortpflicht

Trotz der Verpflichtung, die Grenzen der Antwortpflicht anhand einer Einzelfallprüfung zu bestimmen,

vgl. BayVerfGH NVwZ-RR 2011, 841, 842, können nicht für alle in Betracht kommenden Fälle abstrakt im Voraus bestimmt werden,

haben sich Fallgruppen anerkannter Antwortverweigerungsrechte herausgebildet,

vgl. etwa NWVerfGH NVwZ-RR 2009, 41, 43, der als denkbare Begrenzungstatbestände die Funktion des Fragerechts, das Rücksichtnahmegebot sowie die Grundrechte privater Dritter nennt

von denen im vorliegenden Zusammenhang der Schutz eines Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung Bedeutung hat.

Ihn ordnet der NWVerfGH dem Rücksichtnahmegebot zu, vgl. NWVerfGH NVwZ-RR 2009, 41, 43; zum Gewaltenteilungsgrundsatz als Grund und Grenze der parlamentarischen Fragerechte sowie den sonstigen Begrenzungen der Fragerechte vgl. Gutachten, S. 12 f. sowie aus der Rechtsprechung zu funktionalen Begrenzungen etwa SachsAnhVerfG NVwZ 2000, 671, 672; BbGVerfG LKV 2001, 167.

a) Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung

Mit Blick auf den Grundsatz der Gewaltenteilung und vor dem Hintergrund der der Landesregierung zugewiesenen Verantwortung für ihre Regierungstätigkeit hat die Rechtsprechung herausgearbeitet, dass die Tätigkeit der Landesregierung nicht in allen ihren Facetten parlamentarischer Auskunfts- und Informationswünsche geöffnet sein kann. Ihr müsse vielmehr ein Handlungsbereich zuerkannt werden, der selbst gegenüber den verfassungsrechtlich grundierten parlamentarischen Informations- und Fragerechten einen unausforscharen Initiativ-, Beratungs- und Handlungsbereich der Regierung erfasst.

NWVerfGH NVwZ-RR 2009, 41, 43; NWVerfGH NVwZ 1994, 678, 679; NdsStGH NVwZ 1996, 1208; BVerfGE 124, 161, 189; 124, 78, 120; 110, 199, 214; SachsAnhVerfG NVwZ 2000, 671, 672; aus dem Schrifttum etwa *Magiera*, in: Sachs (Hrsg.); GG, 6. Aufl. 2011, Art. 38 Rn. 38.

Damit soll vor allem verhindert werden, dass die Funktions- und Arbeitsfähigkeit der Regierung durch ausufernde Informations- und Fragerechte gefährdet wird.

NWVerfGH NVwZ 1994, 678, 679; HbgVerfG NVwZ-RR, 2011, 425, 426, BayVerfGH NVwZ 2011, 841, 842 f. Keine der genannten Entscheidungen verwendet den Begriff des sog. Arkanbereichs.

aa) Umschreibungen

Zu dem Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung können die Willensbildung in der Regierung selbst und zwar sowohl hinsichtlich der Erörterungen im Kabinett als auch bei der Vorbereitung von Kabinetts- und Ressortentscheidungen gezählt werden.

BayVerfGH NVwZ 2011, 841, 842; ebenso BVerfG NJW 1984, 2271, 2275.

Es liegt – wie auch das bereits erwähnte Gutachten auf S. 15 weiter herausgestellt hat – auf der Hand, dass sich im Streitfalle zwischen Regierung und Parlament die Zuordnung eines Vorgangs zum Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung als schwierig darstellen kann. Um ein völliges Leerlaufen der parlamentarischen Kontrolle zu vermeiden, kann jedenfalls die bloße Behauptung, ein Vorgang gehöre zum Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung, nicht ausreichend sein. Auf dieser Linie hat das Bundesverfassungsgericht – und zwar gerade auch unter Berücksichtigung der starken Stellung der Regierung im Verfassungsgefüge – festgehalten, dass die Parlamentarischen Kontrollrechte so ausgestaltet sein müssen, dass sie Wirksamkeit erlangen.

BVerfGE 124, 78, 121; BVerfG NJW 1984, 2271, 2273 sowie Gutachten, S. 15

Es war schon darauf hingewiesen worden, dass der Zweck der Informations- und Fragrechte darin liegt, dem Abgeordneten in Ausfluss seines verfassungsrechtlichen Status die zur Mandatsausübung erforderlichen Informationen zu verschaffen und damit zugleich die Kontrolle der Exekutive zu ermöglichen.

HbgVerfG NVwZ-RR, 20111, 425, 428; BayVerfGH NVwZ 2011, 841, 842; BVerfGE 57, 1, 5.

Angesichts dieser Verankerung in den für das Funktionieren der parlamentarischen Demokratie essentiellen Grundlagen der Gewaltenteilung einerseits und des repräsentativen Mandats andererseits, besteht in der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung Einigkeit, dass beim „Ob“ einer Antwort der Regierung nur ein enger Entscheidungsspielraum verbleibt.

Explizit: BayVerfGH NVwZ 2011, 841, 842, beim „Ob“ habe die Regierung nur engen Entscheidungsspielraum, weil das Fragerecht in der Verfassung verankert sei.

Keinesfalls genügend sind hier formelhafte, inhaltsleere Ausführungen, die sich ohne spezifischen Einzelfallbezug im Grunde in der schlichten Anführung eines Antwortbegrenzungsgrundes erschöpfen.

HbgVerfG NVwZ-RR, 20111, 425, 427.

Wird regierungsseitig ausnahmsweise eine inhaltliche Antwort nicht erteilt, so muss die Stellungnahme jedenfalls die Gründe für die Verweigerung der Antwort erkennen lassen, damit der Abgeordnete die Berechtigung der Antwortverweigerung prüfen und ggfls. darauf politisch oder auch mit Rechtsmitteln reagieren kann.

HbgVerfG NVwZ-RR, 20111, 425, 427.

Werden diese Anforderung eingehalten, kommt es darauf an, ob dem Fragerecht tatsächlich Gegengründe entgegengesetzt werden können, die die Landesregierung ausnahmsweise zur Antwortverweigerung berechtigen.

Das Bundesverfassungsgericht strukturiert die erforderliche Reichweitenkonkretisierung zunächst anhand der Unterscheidung zwischen „abgeschlossenen“ und „laufenden“ Vorgängen. Insoweit erfolgt gleichsam eine Bestimmung der Schutzbreite – dazu nachfolgend bb). Hinzu treten muss aber auch eine den Sinn und Zweck des Schutzes des

Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung berücksichtigende Konkretisierung; sie erfolgt anhand einer Bestimmung der Schutztiefe – dazu nachfolgend cc). In jedem Fall ist besonders zu beachten, dass über die Figur des Schutzes eines Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung der verfassungsrechtliche Informationsanspruch begrenzt wird und deshalb jener Kernbereich restriktiv ausgelegt werden muss.

Arloth, NJW 1987, 808, 812.

bb) Bestimmung der Schutzbreite anhand der Unterscheidung zwischen laufenden und abgeschlossenen Vorgängen

Die Schutzbreite bestimmt das Bundesverfassungsgericht anhand der Unterscheidung zwischen laufenden und abgeschlossenen Vorgängen. Anhand dieser im Gutachten näher dargestellten Differenzierung

vgl. Gutachten, S. 16 ff.

versucht das Bundesverfassungsgericht die Auflösung des Spannungsverhältnisses zwischen parlamentarischem Fragerecht einerseits und Handlungsfähigkeit der Regierung andererseits im Streitfalle weiter zu operationalisieren. Während bei abgeschlossenen Vorgängen den Informations- und Fragerechten regelmäßig Vorrang zukommt,

BVerfGE 124, 78, 121

sind laufende Verwaltungsvorgänge grundsätzlich dem Informationsanspruch verschlossen.

Zu diesem in der Rechtsprechung herausgearbeiteten, wenngleich vom BVerfG nicht expressis verbis herausgestellten Regel-Ausnahme-Mechanismus vgl. BVerfGE 124, 78, 120 ff. sowie Gutachten, S. 16 ff. Anders und eindeutig NWVerfGH NVwZ-RR 2009, 41, 43: „Antwortpflicht und Antwortverweigerung stehen in einem verfassungsrechtlichen Regel-Ausnahme-Verhältnis zueinander“.

Zu Recht hat das Gutachten weiter herausgestellt, dass Sinn der Grenze und der Unterscheidung zwischen abgeschlossenen und laufenden Verwaltungsvorgängen nicht eine mehr oder minder zeitlich bestimmte Abgrenzung sei, es gehe vielmehr um die gewaltenteilungsorientierte Austarierung des Spannungsverhältnisses zwischen der parlamentarischen Kontrollmöglichkeit einerseits und der Funktionsfähigkeit der Regierung andererseits.

Gutachten, S. 16.

(1) Dem unausforschbaren Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung seien namentlich die Informationswünsche, die auf laufende Verhandlungen und Entscheidungsvorgänge bezogen seien, zugeordnet.

BVerfGE 124, 78, 121; BVerfG NJW 1984, 2271, 2275; Gutachten, S. 16.

Der Bereich der Willensbildung der Regierung selbst, die Erörterungen im Kabinett, die Vorbereitung von Kabinetts- und Ressortentscheidungen, die sich vornehmlich in ressortübergreifenden und –internen Abstimmungsprozessen vollzieht, ist nach dieser Rechtsprechung im Grundsatz parlamentarischen Informations- und Fragerechten verschlossen.

BVerfGE 110, 199, 214; 67, 100, 139.

Das bedeutet aber nicht, worauf das Gutachten ebenfalls aufmerksam macht, dass die Regierung Informationswünsche stets unter schlichtem Hinweis darauf begegnen kann, dass ein bestimmter Vorgang noch nicht abgeschlossen sei. Würde man dies zulassen, liefen, worauf ebenfalls schon hingewiesen wurde, die parlamentarischen Kontrollrechte vollständig leer. Vielmehr obliegt die Regierung einem besonderen Begründungserfordernis.

Gutachten, S. 16 f. und 20 ff. unter Hinweis auf BVerfGE 124, 161, 193 sowie ThürVerfGH LKV 2003, 422. .

(2) Anders – im Regel-Ausnahme-Mechanismus gleichsam umgekehrt – liegen die Dinge bei sog. abgeschlossenen Vorgängen. Hier überwiegt in der Regel der Kontrollaspekt. Denn da der Vorgang abgeschlossen ist, kann die auf den konkreten Sachverhalt bezogene Funktionsfähigkeit der Regierung nicht mehr beeinträchtigt werden. Würde man auch abgeschlossene Vorgänge dem Kontrollzugriff des Parlaments entziehen, liefen die verfassungsrechtlich gewollten und demokratietheoretisch gebotenen Aspekte der Kontrolle und Legitimation der Regierungstätigkeit durch das Parlament vollständig leer.

BVerfGE 124, 78, 121 f.; Gutachten, S. 18.

Namentlich bei abgeschlossenen Vorgängen kann daher der pauschale Verweis darauf, dass der Bereich der Willensbildung der Regierung betroffen sei, eine Informationsverweigerung nicht rechtfertigen.

BVerfGE 124, 161, 194; Gutachten, S. 18.

Anders könne nur entschieden werden, wenn die Herausgabe solcher Informationen die Funktionsfähigkeit und Eigenverantwortung der Regierung beeinträchtigen würde. Bei der Beurteilung dieser Frage sei eine Einzelfallbetrachtung aller Umstände angezeigt.

BVerfGE 124, 78, 122; Gutachten, S. 18.

cc) Bestimmung der Schutztiefe anhand des Sinn und Zwecks

Ebenso wichtig wie eine Bestimmung der Schutzbreite erscheint eine Konturierung der Schutztiefe. Dahinter steht, wenn darüber gestritten wird, ob einem parlamentarischen Informationswunsch die Berufung auf den Schutz eines Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung entgegensteht, der Gedanke der Berücksichtigung der Ratio des in der Rechtsprechung entwickelten Schutzgedankens. Die Rechtsprechung hat der Regierung einen nicht ausforschbaren Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung zugebilligt, weil die grundsätzlich bestehende Informationspflicht in diesem Bereich dazu führen könne, dass es bei Vorlage von Informationen zu einem Mitregieren Dritter bei Entscheidungen kommen kann, die in der alleinigen Kompetenz der Regierung liegen.

BVerfGE 110, 199, 214; 124, 78, 120 f.; BayVerfGH NVwZ 2011, 841, 844.

Diese Möglichkeit besteht – so das Bundesverfassungsgericht – bei auf nicht abgeschlossenen Vorgängen bezogenen Informationen aus dem Bereich der Vorbereitung von Regierungshandlungen regelmäßig.

BVerfGE 110, 99, 214 f.

Wörtlich führt das Gericht in der zitierten Entscheidung, dem die in einem Organstreitverfahren zu klärende Frage zugrunde lag, ob den Mitgliedern eines Ausschusses des schleswig-holsteinischen Landtags die Vorlage von Akten unter Hinweis auf die befürchtete Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit und Eigenverantwortung der Landesregierung verweigert werden durfte, aus:

„Schon ein so wesentlicher Teil jeder politischen Entscheidung wie die Bestimmung des Zeitpunkt, zu dem sie fallen soll, könnte der Regierung weitgehend aus der Hand genommen werden, wenn das Parlament schon vor diesem Zeitpunkt auf den Stand der Entscheidungsvorbereitung innerhalb der Regierung zugreifen könnte.“. Vgl. BVerfGE 110, 199, 215 – Hervorhebung hinzugefügt. Vgl. auch Gutachten, S. 17.

b) Einzelfallbetrachtung unter Beachtung des Regel-Ausnahmeprinzips

Die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung hat – wie im Gutachten ebenfalls dargestellt wird – weiterhin ausdrücklich klargestellt, dass die Entscheidung darüber, ob ein bestimmter Vorgang zum Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung zu rechnen ist, anhand eine Einzelbetrachtung erfolgt, bei der alle Umstände des konkrete Falles zu berücksichtigen sind.

BVerfGE 124, 161, 189; 124, 78, 122; 110, 199, 219 sowie LS 1; NWVerfGH NVwZ-RR 2009, 41, 43; Gutachten, S. 18 f.

Besondere Bedeutung kommt dabei dem Regel-Ausnahme-Prinzip zu.

Überdeutlich NWVerfGH NVwZ-RR 2009, 41, 43: „Antwortpflicht und Antwortverweigerung stehen in einem verfassungsrechtlichen Regel-Ausnahme-Verhältnis“; dazu auch Gutachten, S. 18.

Aufgrund der anders nicht ausübbarer Kontrollkompetenz stellt die Antwortpflicht der Regierung den Grundsatz dar, der zwar anhand der oben skizzierten Maßstäbe Durchbrechungen zulässt, die dann aber besonders begründet werden müssen.

Eindeutig BVerfGE 124, 161, 193: „Aus der grundsätzlichen verfassungsrechtlichen Pflicht der Bundesregierung, Informationsansprüche des Deutschen Bundestages zu erfüllen, folgt, dass sie die Gründe darlegen muss, aus denen sie die erbetenen Auskünfte verweigert.“; Gutachten, S. 19.

4. Modalitäten der Beantwortung

Sowohl beim „ob“ als auch beim „wie“ der Beantwortung obliegen der Landesregierung Begründungs- und Substantiierungslasten. Sie dienen einerseits dazu, es dem Abgeordneten zu ermöglichen, die Berechtigung der Antwortverweigerung zu überprüfen und auf dieser Grundlage zu entscheiden, ob er die Antwort(verweigerung) in der konkreten Gestalt hinnehmen will.

Gutachten, S. 20 unter Hinweis auf BVerfGE 124, 161, 193; auf dieser Linie auch ThürVerfGH LKV 2003, 422, 422 „...nur, wenn die Landesregierung ihre Antwortverweigerung nachvollziehbar darlegt, ist feststellbar, ob sie die Antwort zu Recht verweigert hat.“

Die Begründungspflicht dient aber auch dazu, eine hinreichende verfassungsgerichtliche Kontrolle der Auskunftsverweigerung zu ermöglichen.

Gutachten, S. 20 sowie etwa NWVerfGH NVwZ-RR 2009, 41, 43.

5. Formaler Gleichbehandlungsanspruch

Sowohl in der Wahl als auch im verfassungsrechtlichen Status der Abgeordneten setzt sich die Gleichheit der Wahlbürger fort.

Dazu jüngst BVerfG 2 BvQ 55/13 vom 6.12.2013, Rn. 8, bverfge.de; BVerfGE 112, 118, 124, demokratische Quelle der im Wahlakt liegenden Willensbetätigung jedes einzelnen Bürgers.

Zudem stellt nur die Gesamtheit der Abgeordneten die Volksvertretung dar, weswegen auch aus diesem Grund alle Abgeordneten die gleichen Statusrechte besitzen und in Statusfragen grundsätzlich formal gleich behandelt werden müssen.

BVerfGE 102, 224, 239; 84, 304, 325; 80, 188, 218.

Das prinzipielle Gebot gleichberechtigter Mitwirkung aller Abgeordneten ist – wie der nordrhein-westfälische Verfassungsgerichtshof formuliert hat – gleichermaßen Vorbedingung und Gewährleistung für das Recht der Minderheit, ihren Standpunkt in den parlamentarischen Willensbildungsprozess einzubringen.

NWVerfGH NVwZ 1994, 678, 679.

Hinzu kommt, dass auch innerparlamentarische Abhängigkeiten und Hierarchien, die über das für die Arbeitsfähigkeit des Parlaments unabdingbare Maß hinausgehen, möglichst vermieden werden sollen.

Dazu *Butzer*, in: Epping/Hillgruber, GG, 2. Aufl. 2013, Art. 38 Rn. 109.

Die Gleichheit der Abgeordneten ist damit in einem strengen und formalen Sinne zu verstehen. Differenzierungen zwischen Abgeordneten bedürfen folglich stets eines besonderen Rechtfertigungsgrundes,

BVerfGE 96, 264, 278; Gutachten, S. 22

der durch die Verfassung legitimiert und von einem Gewicht ist, das der Gleichheit der Abgeordneten die Waage halten kann.

BVerfG, 2 BvE 8/11 vom 28.2.2012, LS 2, bverge.de

Das ist der Hintergrund der auch im Gutachten angesprochenen seit jeher anerkannten staatsrechtlichen Praxis.

Gutachten, S. 23.

So ist unbestritten, dass ungeachtet des verfassungsrechtlichen Fundaments in Art. 30 Abs. 2 LVerf NW bzw. Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG die parlamentarischen Beteiligungsrechte nicht unbeschränkt bestehen, sondern etwa die grundsätzlich jedem Abgeordneten zustehende gleiche Redezeit durch Festlegung von Gesamtredezeiten oder beispielsweise durch die Verteilung der Redezeit auf die Fraktionen und Gruppen nach deren Stärke begrenzt werden kann.

Vgl. bereits BVerfGE 4, 13 ff.; dazu auch *H.H. Klein*, in: Maunz/Dürig, GG, Loseblatt, 69. Ergänzungslieferung 2013, Art. 38 Rn. 231; Gutachten, S. 23

Dahinter steht der Gedanke der Funktionsfähigkeit des Parlaments.

Vgl. für Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG *Magiera*, in: Sachs (Hrsg.), GG, 6. Aufl. 2011, Art. 38 Rn. 63; Gutachten, S. 23.

Eine weitere verfassungskräftige Gegenposition zu den Statusrechten der Abgeordneten kann unter bestimmten Voraussetzungen auch die Arbeitsfähigkeit anderer Verfassungsorgane bilden.

Vgl. dazu Gutachten, S. 24 sowie NWVerfGH NVwZ 1994, 678, 680; *Butzer*, in: Epping/Hillgruber, GG, 2. Aufl. 2013, Art. 38 Rn. 123; s.a. sowie etwa *Brenner* Reichweite und Grenzen des parlamentarischen Fragerechts 2009, 39 ff., Inanspruchnahme des Fragerechts im Verhältnis zu dem regierungsseitig zu betreibenden Arbeitsaufwand.

II. Verletzung der organschaftlichen Frage- und Informationsrechte

Die Landesregierung hat den verfassungsrechtlichen Status der Abgeordneten zunächst dadurch verletzt, dass sie deren Informations- und Fragewünsche unter schlichtem Hinweis auf eine (fehlerhafte) Zuordnung zum Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung abgelehnt und damit materiell unbeantwortet gelassen hat (nachfolgend 1.). Daneben genügt auch die Art und Weise der Beantwortung nicht den verfassungsrechtlichen Vorgaben und verletzt auch damit die verfassungsmäßigen Recht der Abgeordneten (nachfolgend 2.). Schließlich sind die Anforderungen, die Art. 30 LVerf an die formale Gleichbehandlung der Abgeordneten stellt, nicht eingehalten (nachfolgend 3.)

1. Materielle Nichterfüllung der Antwortpflicht

Die Landesregierung hat den verfassungsrechtlichen Status der Abgeordneten dadurch verletzt, dass sie deren Informations- und Fragewünsche unter schlichtem Hinweis auf eine (fehlerhafte) Zuordnung zum Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung abgelehnt und damit materiell unbeantwortet gelassen hat. Weder lässt sich das Effizienzteam an sich noch dessen Tätigkeit dem Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung zuordnen – nachfolgend a). Die Antwortverweigerung kann auch nicht auf eine „neue Interpretation des Gewaltenteilungsgrundsatzes gestützt werden – nachfolgend b).

a) Fehlerhafte Zuordnung zum Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung

Auf den Schutz eines Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung kann die Antwortverweigerung der Landesregierung nicht gestützt werden. Weder die oben skizzierte Schutzbreite noch die Schutztiefe erfordern eine Zuordnung des Effizienzteams an sich oder von dessen Tätigkeit zum Kernbereich exekutiver Eigenverantwortlichkeit.

Die Landesregierung hat ihre Antwortverweigerung im Wesentlichen damit begründet, das Effizienzteam bzw. dessen Tätigkeit sei als regierungsinterne Angelegenheit anzusehen, das keinen Informations- und Fragerechten offenstehe.

APr 16/50, S. 38.

Auch handele es sich beim Effizienzteam resp. dessen Tätigkeit um einen nicht abgeschlossenen Vorgang, mithin um die Willensbildung innerhalb der Regierung,

LT-Drs. 16/1670, S. 4,

so dass bei einer Antwortverpflichtung die Gefahr bestehe, dass es zu einem „Mitregieren Dritter“ im Sinne der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung komme.

Berufung auf die Gefahr des Mitregierens Dritter: APr 16/451, S. 17.

Das dem entgegenstehende Gutachten beruhe auf einer Verkennung „moderner“ Gewaltenteilung und der damit zugelassenen besonderen Zusammenarbeit zwischen Regierung und Regierungsfraktion.

APr 16/451, S. 12.

In jedem Fall überwiege das Geheimhaltungsinteresse der Regierung das Informationsinteresse der Abgeordneten, weil die Tätigkeit des Effizienzteams dem Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung zuzurechnen sei.

Mit diesen Erwägungen lässt sich der Schutz des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung nicht in Anspruch nehmen.

b) Keine Gefahr des Mitregierens Dritter

Denn wie das Gutachten zu Recht ausgeführt hat, steht der Berufungsmöglichkeit auf diesen Schutzaspekt hier entgegen, dass sich die Landesregierung dieses Schutzes dadurch begeben hat, dass sie selbst Mitglieder des Parlaments in das Effizienzteam berufen hat.

Gutachten, S. 28 ff.

Von einer durch die Erfüllung der Vorlagepflicht von Informationen ausgelösten Gefahr des Mitregierens Dritter kann nämlich nicht die Rede sein, wenn die Landesregierung selbst Mitglieder der Ersten Gewalt in das Effizienzteam beruft. Insoweit greift die Ratio des Kernbereichsschutzes nicht ein. Denn der Begriff des Dritten ist in diesem Kontext nicht politisch, sondern wie die folgenden Überlegungen zeigen gewaltenteilungsfunktional zu bestimmen.

aa) Ratio des Schutzes eines Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung

Hinter dem Gedanken eines unausforschbaren Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung steht, dass die Eigenständigkeit und Unabhängigkeit der internen Willensbildung der Regierung und damit deren Aufgabenerfüllung im Rahmen der Staatsleitung nicht beeinträchtigt werden darf. Denn die Tätigkeit der Regierung ist im Verfassungsgefüge in gleichsam doppelter Weise verantwortungsgebunden. Sie muss einerseits ihre Handlungen dem Parlament gegenüber direkt verantworten, ist aber zudem indirekt auch dem Volk gegenüber verantwortlich. Notwendiges Korrelat derartiger Verantwortungseinbindungen ist aber die Zuerkennung eines Kernbereiches exekutiver Eigenverantwortung. Ihn hat die Rechtsprechung aus dem Grundsatz der Organtreue abgeleitet.

Vgl. BVerfGE 124, 161, 193; 119, 96, 125; für das nordrhein-westfälische Verfassungsrecht etwa NWVerfGH NVwZ 1994, 678, 679; NWVerfGH NVwZ-RR 2009, 41, 43.

Der nordrhein-westfälische Verfassungsgerichtshof hat in diesem Kontext ergänzend ausgeführt, dass nur so ein sinn- und planvolles Zusammenwirken mehrerer prinzipiell gleichgeordneter Staatsorgane möglich sei.

NWVerfGH NVwZ 1994, 678, 679.

Jenes „friedvolle“ Miteinander von Regierung und Parlament resp. Abgeordneten wäre allerdings gestört, wenn es Abgeordneten entweder gelänge, Auskunftsrechte stets auch gegenüber laufenden Verwaltungsvorgängen zur Geltung zu bringen

auf diesen in der Unterscheidung zwischen laufenden und abgeschlossenen Vorgängen bezogenen Aspekt der Schutzbreite wurde bereits eingegangen

oder wenn sie mittels der Frage- und Informationsrechte in den Bereich übergriffen, der der Regierung vorbehalten und ihr schon vom Namen her zugewiesen ist.

Zu diesem in die Tiefe zielenden Schutzaspekt sogleich im Text.

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.

BVerfGE 124, 78, 120 f.; 110, 199, 214.

Dieser – wie erwähnt die Schutztiefe des Schutzes des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung markierende Aspekt – bedarf allerdings im Hinblick auf die Begriffsbestimmung des „Dritten“ der Konkretisierung.

bb) Begriffsbestimmung Dritter gewaltenteilungsfunktional, nicht politisch

Dabei muss die Konkretisierungsarbeit Grund und Grenze der parlamentarischen Informations- und Fragerechte zum Ausgangspunkt nehmen. Insoweit kann weitgehend auf das Gutachten verwiesen werden.

Gutachten, S. 28 ff.

Zu Recht wird dort ausgeführt, dass die Begriffsbestimmung gewaltenteilungsfunktional und nicht politisch erfolgen muss. Zwar könnte man meinen, mit der Formulierung, es müsse ein Mitregieren Dritter verhindert werden, sei eine politische Deutung des Begriffs verbunden. Denn weil die Abgeordneten der die Regierung tragenden Fraktionen ja ohnedies mehr oder minder mitregierten, bestehe die Gefahr eines Mitregierens

Dritter gleichsam nur dann, wenn der politische Gegner, wenn die Abgeordneten der Opposition über die mittels des Fragerechts gewonnenen Informationen mitregierten.

Gutachten, S. 29.

Eine solche Interpretation verkennt aber – wie das Gutachten zu recht weiter ausführt – die Funktion des in der Rechtsprechung verwandten Begriffs des Dritten. Denn die vom Bundesverfassungsgericht verwandte Formulierung zielt, eben weil der Gewaltenteilungsgrundsatz Grund und Grenze des parlamentarischen Fragerechts bildet,

etwa BVerfGE 110, 199, 219

nicht auf eine politische Bestimmung des Begriffs. Diese Bestimmung erfolgt vielmehr gewaltenteilungsfunktional, weil sie im Kontext der gewaltenausbalancierenden Zuordnung der jeweiligen Rechte und Pflichten der unterschiedlichen Gewalten zuzuordnenden Verfassungsorgane steht.

Vgl. Gutachten, S. 29 f.

Dies zeigt sich besonders in der schon erwähnten Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 30. März 2004. Dort hat das Gericht konkretisiert, wer als Dritter anzusehen ist. Es müsse, so der Zweite Senat, verhindert werden, dass der Regierung die Entscheidung(skompetenz) aus der Hand genommen würde und namentlich bei nicht abgeschlossenen Vorgängen dem Parlament die Möglichkeit eröffnet würde, auf die Entscheidungsvorbereitung der Regierung zuzugreifen.

BVerfGE 110, 199, 215.

Diese Ausführungen und der Konnex zur Gewaltenteilung verdeutlichen, dass „Dritter“ im Sinne der skizzierten Rechtsprechung Mitglieder der Legislative meint. Um die Ausbalancierung deren und der Rechte der Landesregierung sub specie Gewaltenteilungsgrundsatz geht es dem Bundesverfassungsgericht. Vor einem überbordenden Zugriff der den Abgeordneten durch die Informations- und Fragerechte eröffneten Einflussnahmen auf die Tätigkeit der Landesregierung soll die Abschottung laufender Verwaltungsvorgänge schützen.

Gutachten, S. 30.

Auf diesen Schutzzweck kann sich die Landesregierung bei der Tätigkeit des Effizienzteams – wie das Gutachten auf den Seiten 30 f. zu Recht herausgearbeitet hat – aller-

dings nicht ohne unauflösbaren Widerspruch berufen. Denn die Landesregierung selbst hat in das sog. Effizienzteam Mitglieder der Ersten Gewalt berufen, die dort genau die Hälfte der Mitglieder stellen. Bei dieser Sachlage mutet es seltsam an und ist rechtlich durch den Grundsatz des venire contra factum proprium umfassen, wenn die Landesregierung Fragerechten der Abgeordneten mit dem Einwand begegnet, sie besorge die Gefahr eines Mitregierens Dritter, obgleich sie selbst Dritte mit einschaltet. Die Bestimmung des Begriffs „Dritter“ erfolgt nach alldem gewaltenteilungsfunktional, nicht politisch. Dritter im Sinne der Rechtsprechung sind daher auch die Abgeordneten der Fraktionen des Landtags, die die Landesregierung tragen.

Gutachten, S. 30.

Mit der von der Landesregierung veranlassten Beteiligung dieser Abgeordneten am Effizienzteam hat sich die Landesregierung daher des Schutzes eines unausforschbaren Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung selbst begeben. Sie geht aufgrund der gerade erörterten Beteiligung Dritter selbst nicht davon aus, dass die Tätigkeit des Effizienzteams jenem von ihr in Anspruch genommenen unausforschbaren Kernbereich zuzuordnen sei. Dafür spricht im Übrigen auch die funktionale Einbindung der Tätigkeit des Effizienzteams und damit auch dessen parlamentarischer Mitglieder in den Bereich der Regierung, wie sie sich etwa in der beim Finanzministerium angesiedelten Geschäftsstelle des Effizienzteams zeigt.

Auch darauf weist das Gutachten, S. 30 f. zu Recht hin.

Damit entfällt die Berufungsmöglichkeit auf den dem parlamentarischen Fragerecht entgegengesetzten Schutzaspekt eines Vorgangs aus dem Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung. Die Landesregierung kann sich den Informations- und Fragerechten der (Oppositions-)Abgeordneten also nicht grundsätzlich und unter Berufung auf eine dem Kernbereich exekutiver Eigenverantwortlichkeit zuzuordnen Tätigkeit des Effizienzteams entziehen.

Gutachten, S. 31.

Etwas anderes folgt auch nicht aus der in der Rechtsprechung entwickelten Unterscheidung zwischen laufenden und abgeschlossenen Vorgängen. Soweit die Landesregierung zunächst den Standpunkt eingenommen hat, eine Auskunftspflicht bestehe derzeit nicht,

LT-Drs. 16/1670, S. 4,

weil die Tätigkeit des Effizienzteams „derzeit“ nicht abgeschlossen sei, so dass „gegenwärtig“ keine Auskünfte erteilt werden könnten, genügt diese Begründung schon nicht den Anforderungen, wie sie sich aus der hinreichenden Begründungspflicht ergeben.

Dazu Gutachten, S. 26.

Diese Begründungspflicht soll den Parlamentariern gerade die Auseinandersetzung damit ermöglichen, ob die Voraussetzungen des von der Landesregierung in Anspruch genommenen Auskunftsverweigerungsrechts auch tatsächlich vorliegen. Diesen Anforderungen können nach der insoweit eindeutigen Rechtsprechung der Verfassungsgerichte nicht mit pauschalen Hinweisen und Zuordnungen zum Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung Genüge getan werden.

BVerfGE 124, 78, 128; SächsVerfGH BeckRS 2012, 53748.; s.a. Gutachten, S. 15, 18.

Denn bei einem solchen Vorgehen besteht für die anfragenden Abgeordneten keinerlei Möglichkeit sachgerecht zu beurteilen, ob sie die Entscheidung der Landesregierung akzeptieren oder ob sie dagegen vorgehen wollen. Darin aber genau liegt der Sinn der in der Rechtsprechung herausgestellten Begründungserfordernisse.

Gutachten, S. 26.

Hinzu tritt ein im Gutachten ebenfalls angesprochener Gedanke. Jedenfalls nachdem zwischenzeitlich Entscheidungen und Vorschläge des Effizienzteams in den Haushalt eingeflossen sind, dürfte dieser Argumentation auch sachlich der Boden entzogen sein.

Gutachten, S. 26

Dann aber besteht erst recht eine Substantiierungserfordernissen gerecht werdende Antwortpflicht der Landesregierung, die sich zum einen darauf bezieht, welche Vorgänge von ihr aus welchen Gründen als abgeschlossen angesehen werden und zum anderen darauf, aufgrund welcher Erwägungen ein Vorgang dem Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung zuzurechnen ist, um dem Parlament eine inhaltliche Auseinandersetzung überhaupt erst zu ermöglichen.

Dazu Gutachten, S. 26.

Die später vorgenommene Qualifizierung der Tätigkeit des Effizienzteams selbst als Vorgang

vgl. APr 16/384, S. 35, 37, 38, das Effizienzteam selber bildet einen nie abgeschlossenen Vorgang

erweist sich ebenfalls als verfassungsrechtlich unhaltbar.

Gutachten, S. 26.

Zu Recht ist im Gutachten herausgearbeitet worden, dass sich die hinreichende Begründungspflicht, die bei einer Verweigerung der Auskunft vom Bundesverfassungsgericht entwickelt worden ist, um die Kontrollrechte nicht leerlaufen zu lassen, fortsetzt bei der Frage, ob ein Vorgang abgeschlossen ist oder nicht.

Gutachten, S. 26.

Würde man der Argumentation folgen, dass die Tätigkeit des Effizienzteams fortbestehe, solange das Gremium arbeite und es daher keine abgeschlossenen Vorgänge gebe, würde das Effizienzteam selbst zum Vorgang. Seine Tätigkeit wäre damit jeglichen Informations- und Fragerechten entzogen. Die verfassungsrechtliche Brisanz dieser Argumentation lässt sich anhand einer Kontrollüberlegung verdeutlichen, die auch im Gutachten thematisiert worden ist

Gutachten, S. 27.

und bei der die auf das Effizienzteam bezogene Argumentation der Landesregierung auf diese selbst übertragen wird. Wäre es ihr gestattet, parlamentarischen Fragerechten mit dem Einwand zu begegnen, es lägen keine abgeschlossenen Sachverhalte vor, weil die Arbeit der Landesregierung permanent sei, wären die Kontrollrechte des Parlaments an einer entscheidenden Stelle ausgehebelt. Sowohl das Parlament als Ganzes als auch der einzelne Abgeordnete selbst sind angesichts des oben beschriebenen strukturellen Wissensdefizits auf die Informationen der Regierung angewiesen, die diese nun aber stets mit der Begründung verweigern könnte, derzeit existiere leider noch kein abgeschlossener Vorgang. Eine solche Interpretation stellte aber ersichtlich einen kaum zu rechtfertigenden Einschnitt in die Kontrollrechte der Abgeordneten dar und vereitelte die mit der Gewaltenteilung beabsichtigten Ziele der Kontrolle und Mäßigung. Wenn aber der Landesregierung dieser Einwand gewaltenteilungsrechtlich offensichtlich aus der Hand geschlagen ist, kann für die Tätigkeit des Effizienzteams nichts anderes gelten, weil sonst dessen Schutz weiter reichen würde als der Schutz seiner Grundlagen.

Gutachten, S. 27.

Schließlich hat das Bundesverfassungsgericht ausgesprochen, dass es für die Beantwortung der Frage, ob die Herausgabe bestimmter Informationen dem Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung zuzurechnen ist, auf eine Beurteilung des Einzelfalles ankommt, bei der der Regierung wegen des Regel-Ausnahme-Prinzips von Informations- und Auskunftsverweigerungsrecht eine Begründungspflicht obliegt.

BVerfGE 124, 78, 122. Vgl. dazu ebenfalls Gutachten, S. 27.

Eben jene Einzelfallentscheidung wird durch die Sichtweise der Permanenz der Tätigkeit des Effizienzteams unmöglich gemacht. Folgte man der Auffassung, dass die Tätigkeit des Effizienzteams andauere, solange das Effizienzteam arbeite, wäre der einzig zu beurteilende Sachverhalt der, ob das Effizienzteams als solches dem Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung zuzurechnen sei.

Gutachten, S. 27.

Auch hier zeigt ein Vergleich mit der Landesregierung selbst, dass sich die Argumentation nicht mit der Rechtsprechung zum Schutz der parlamentarischen Kontrollrechte und deren Funktion in Einklang bringen lässt. Es erscheint in gewaltenteilungsrechtlicher Perspektive absurd, parlamentarischen Informationswünschen mit der Überlegung entgegenzutreten, die Regierung arbeite permanent und als solche gehöre sie mit ihrer Tätigkeit zum unausforschbaren Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung.

c) Keine Rechtfertigung der Antwortverweigerung aus „neuer Interpretation“ des Gewaltenteilungsgrundsatzes

Schließlich kann die Landesregierung die Auskunftsverweigerung auch nicht wie im Schreiben des Finanzministers vom Januar 2014 insinuiert auf eine „neue“ Interpretation des Gewaltenteilungsgedankens stützen. In seinem Schreiben führte der Finanzminister aus, das zwischenzeitlich vom Landtag eingeholte und hier mehrfach zitierte Gutachten verkenne im Hinblick auf die den Abgeordneten verfassungsrechtlich überantwortete Kontrolle der Regierung die zwischen Mehrheitsfraktion und Opposition bestehenden „strukturellen Unterschiede“. Zur Stützung dieser These wird im Kern auf eine „andere Interpretation des Gewaltenteilungsgrundsatzes“ sowie eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahre 2005 rekurriert.

Ausschussprotokoll der 42. Sitzung des Haushalts- und Finanzausschusses vom 23. Januar 2014, APr 16/451, Anlage 3.

Beide Gesichtspunkte sind nicht durchschlagend. Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts hat eine verfassungsrechtliche Ausnahmesituation (Auflösung des Deutschen Bundestages) zum Gegenstand und lässt sich weder in ihren Wertungen noch ihren Schlussfolgerungen auf die Tätigkeit des Effizienzteams übertragen.

Denn zwischen der Situation, die Gegenstand der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts im Jahre 2005 war und der hier in Rede stehenden Tätigkeit des Effizienzteams bestehen erhebliche strukturelle Unterschiede. Der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts liegt eine verfassungsrechtliche Ausnahmesituation zugrunde. Die darauf bezogene Argumentation des Gerichts kann nicht auf verfassungsrechtliche Normalfälle übertragen werden. In der angesprochenen Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahre 2005

vgl. BVerfGE 114, 121, 149

geht es zwar in der Tat um das der Regierung entgegengebrachte Vertrauen seitens der Fraktionsvorsitzenden der die Regierung tragenden Mehrheit. Allerdings war dort das Vorliegen einer Auflösungsfrage i.S.v. Art. 68 GG streitig,

Hauptstreitpunkt war, ob die seinerzeit von Kanzler Schröder (in Auflösungsabsicht gestellte) Vertrauensfrage nach Art. 68 GG eine materielle Auflösungsfrage erfordert.

Es ging – wie Leitsatz 4a der Entscheidung klarstellt – um die politische Handlungsfähigkeit der Regierung als solche respektive deren Fortbestand.

BVerfGE 114, 121, 122.

In diesem Kontext führt der Zweite Senat wörtlich aus: „Die Verfassung zielt auf eine parlamentarisch verankerte Regierung. Der Bundeskanzler wird vom Bundestag gewählt (Art. 63 GG). Für eine effektive Wahrnehmung seines dadurch errungenen politischen Gestaltungsmandats bedarf er kontinuierlicher Unterstützung durch die Mehrheit des Deutschen Bundestages.“

BVerfGE 114, 121, 149.

Und ein paar Zeilen weiter betont das Bundesverfassungsgericht, dass der Bundeskanzler regelmäßig in besonderem Maße auf eine vertrauensvolle Zusammenarbeit mit dem oder den Fraktionsvorsitzenden der ihn tragenden Mehrheit im Parlament angewiesen sei.

BVerfGE 114, 121, 150.

Allerdings stellt der Zweite Senat ebenfalls klar, dass gestützt auf sein freies Mandat jeder Abgeordnete berechtigt und auch dafür verantwortlich sei, die Regierung zu überwachen und im Rahmen der Kompetenzen des Bundestages die Politik mitzugestalten. Die Aufgabe der Kontrolle falle dabei zwar in besonderem Maße, aber keineswegs ausschließlich, der Opposition im Bundestag zu.

BVerfGE 114, 121, 149.

Anders ausgedrückt: Zwischen Abgeordneten der Mehrheitsfraktionen und den Oppositionsabgeordneten bestehen im gleichsam laufenden Alltagsgeschäft der Kontrolle der Regierung gerade keine strukturellen Unterschiede. Sicher ist der Bundeskanzler in der Situation, in der ihm der Verlust der parlamentarischen Mehrheit droht und in der er deshalb die Vertrauensfrage stellt, in besonderem Maße auf das Vertrauen und die Unterstützung der Fraktionsvorsitzenden der die Regierung im Parlament unterstützenden Fraktionen angewiesen. Art. 68 GG betrifft aber wie erwähnt einen Ausnahmefall und wird in der Konzeption des Grundgesetzes als Krisenbewältigungsvorschrift eingestuft.

BVerfGE 114, 121, 151.

Daraus lässt sich aber nicht ein verallgemeinerungsfähiger Grundsatz des Inhalts ableiten, dass sub specie Gewaltenteilungsgrundsatz die Abgeordneten der die Regierung tragenden Fraktionen als Teil der Regierung und damit nicht als „Dritte“ im Sinne der hier und im Gutachten dargestellten Rechtsprechung anzusehen sind. Deshalb können aus der Krisenbewältigungssituation, in der der Bundeskanzler die Vertrauensfrage stellt, keine Verallgemeinerungen für den verfassungsrechtlichen Normalfall einer parlamentarischen Kontrolle des (laufenden) Regierungshandelns abgeleitet werden.

Im Übrigen mag es sein, dass die Statusrechte der Abgeordneten der die Regierung tragenden Fraktionen, die in die Tätigkeit des Effizienzteams einbezogen werden, nicht verletzt werden, es geht aber um die Rechte der Oppositionsabgeordneten, die verletzt werden.

Auch der zweite Aspekt, der einer „anderen“ Interpretation von Gewaltenteilung

- dazu heißt es in dem Schreiben, das Bundesverfassungsgericht habe in der Entscheidung ausdrücklich konstatiert, dass die Regierung auf die vertrauensvolle Zusammenarbeit mit den Fraktionsvorsitzenden der Regierungsfractionen angewiesen sei. Infolgedessen bestünden zwischen den Abgeordneten der Mehrheitsfraktion und der Opposition in Bezug auf die Kontrolle der Regierung „strukturelle Unterschiede“, was das Gutachten verkenne. Ausschussprotokoll der 42. Sitzung des Haushalts- und Finanzausschusses vom 23. Januar 2014, APr 16/451, Anlage 3 -

vermag die Antwortverweigerung nicht zu rechtfertigen. Denn was auch immer mit dieser neuen Interpretation genau bezeichnet werden soll, sie kann erstens nicht dazu benutzt werden, die in Art. 3 LVerf verankerte und ausdrücklich „klassisch“ akzentuierte Gewaltenteilung zu derogieren und durch eine politisch, nicht verfassungsrechtlich abgesicherte Gewaltenteilung zu ersetzen.

Die Gewaltenteilung und namentlich die dem Parlament und den Abgeordneten zugewiesene Kontrollfunktion gegenüber einer (verfassungspolitisch motivierten) Depossedierung ausdrücklich verteidigend auch *Löwer*, in: ders /Tettinger (Hrsg.), Kommentar zur Landesverfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, 2002, Art. 30 Rn. 12.

Das lässt sich der Verfassung jedenfalls nicht entnehmen.

Deshalb ist die Forderung Löwers, eine Uminterpretation der gewaltenteilend verankerten Kontrolle weg vom Parlament und hin zur Opposition bedürfe einer expliziten verfassungsrechtlichen Regelung, nur zu berechtigt, vgl. *Löwer*, in: ders /Tettinger (Hrsg.), Kommentar zur Landesverfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, 2002, Art. 30 Rn. 13.

Das Argument der Verschiebung der Gewaltenteilung von den klassischen Institutionen Regierung/Parlament hin zur Kontrolle der Regierung durch die Opposition kann sub specie Gewaltenteilung aber zweitens ohnedies nur dazu führen, dass die Kontrollrechte der Opposition gestärkt werden. Es kann aber nicht – wie im Ministerschreiben – gleichsam gegen die Opposition gewandt und zur verfassungsrechtlichen Legitimation von noch mehr Kooperation zwischen Regierung und sie tragender Mehrheit benutzt werden. Anders ausgedrückt: Ein neuer Aspekt der Gewaltenteilung kann allenfalls im Sinne eines zusätzlichen Aspekts der Gewaltenhemmung und nicht im Sinne einer Gewaltenenthemmung, einer Entgrenzung der Gewaltenteilung geltend gemacht werden.

2. Anforderung an hinreichende Begründung verfehlt

Die Antwortpraxis der Landesregierung verfehlt die Anforderungen, die in der Rechtsprechung an eine hinreichende Beantwortung parlamentarischer Anfragen gestellt wer-

den. Die Antragsteller werden dadurch ebenfalls in ihren verfassungsrechtlichen Statusrechten verletzt.

Angesichts der Verankerung des Fragerechts und damit auch der Antwortpflicht in der Verfassung selbst ist beim „Ob“ einer Antwort nur ein enger Entscheidungsspielraum gegeben. Das hat der Bayerische Verfassungsgerichtshof kürzlich ausdrücklich hervorgehoben und hinzugefügt, die Ablehnung, eine Frage überhaupt (materiell) zu beantworten, müsse demnach die Ausnahme bleiben und bedürfe besonderer Rechtfertigung.

BayVerfGH, NVwZ 2011, 841, 842.

Angesichts des – bezogen auf Grund und Grenzen der parlamentarischen Informations- und Fragerechte identischen – Befundes kann für die nordrhein-westfälische Verfassungslage nichts anderes gelten. Wie der Klammerzusatz „materiell“ andeutet und in der Entscheidung ausdrücklich klargestellt wird, qualifiziert der Bayerische Verfassungsgerichtshof pauschale Hinweise auf eine (vermeintliche) Zuordnung einer Materie zum Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung sogar als Verletzungen des grundsätzlichen Informationsanspruchs (also bereits des „Ob“). Andernfalls – wenn also keine substantiierte Begründung gefordert würde – sieht das Gericht die Grundlage jeder verfassungsgerichtlichen Kontrolle der Ablehnungsentscheidung in Frage gestellt.

BayVerfGH, NVwZ 2011, 841, 843; SächsVerfGH LVerfGE 8, 282, 287; *Platter*, LKV 2005, 99, 101.

Zu Recht greift der Bayerische Staatsgerichtshof hier eine Argumentation auf, die das Bundesverfassungsgericht entwickelt hat. In der berühmten Entscheidung zum sog. Flick-Untersuchungsausschuss hat der Zweite Senat eine substantiierte Begründung eine Frage- und Informationsansprüche zurückweisenden Entscheidung deshalb als unentbehrliche Grundlage auch der (verfassungs-)gerichtlichen Kontrolle bezeichnet, weil diese andernfalls weitgehend zur Disposition der (Bundes)Regierung stünde.

BVerfGE 124, 78, 128.

An dieser Rechtsprechung hat das Gericht in späteren Entscheidungen nicht nur festgehalten, sondern sie sogar weiter präzisiert.

BVerfGE 124 78 ff.

Das Bundesverfassungsgericht hat für den vorliegenden Fall von besonderer Relevanz nicht am Erfordernis einer substantiierten Begründung festgehalten, sondern mit Blick

auf den Schutz eines Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung *expressis verbis* ausgeführt:

„Auch der allgemeine Verweis darauf, dass der Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung berührt sei, reicht nicht aus. Es ist Aufgabe der Bundesregierung, gegenüber dem Untersuchungsausschuss nachvollziehbar darzulegen, aus welchem Grunde die angeforderten Beweismittel dem exekutiven Kernbereich zuzuordnen sind und warum sie gegebenenfalls auch noch nach Abschluss des Vorgangs dem Untersuchungsausschuss nicht herausgegeben werden können.“ BVerfGE 124, 78, 128.

Diese Grundsätze hat das Bundesverfassungsgericht in einer weiteren Entscheidung vom 1. Juli 2009 ausdrücklich auch auf das Informationsrecht der Abgeordneten im Zuge der Beantwortung Kleiner Anfragen erstreckt und erklärt:

„[...] Aus der grundsätzlichen verfassungsrechtlichen Pflicht der Bundesregierung, Informationsansprüche des Deutschen Bundestages zu erfüllen, folgt, dass sie die Gründe darlegen muss, aus denen sie die erbetenen Auskünfte verweigert. Die Bundesregierung muss - auch im Hinblick auf das Gebot gegenseitiger Rücksichtnahme im Verhältnis zwischen Verfassungsorganen [...] - den Bundestag in die Lage versetzen, seine Aufgabe der parlamentarischen Kontrolle des Regierungshandelns effektiv wahrzunehmen. Abgesehen von Fällen evidenter Geheimhaltungsbedürftigkeit kann das Parlament nur anhand einer der jeweiligen Problemlage angemessen ausführlichen Begründung beurteilen und entscheiden, ob es die Verweigerung der Antwort akzeptiert oder welche weiteren Schritte es unternimmt, sein Auskunftsverlangen ganz oder zumindest teilweise durchzusetzen. Der Bundestag muss zum einen Abwägungen betroffener Belange, die zur Versagung von Auskünften geführt haben [...], auf ihre Plausibilität und Nachvollziehbarkeit überprüfen können. Zum anderen ist zu berücksichtigen, dass der parlamentarische Informationsanspruch zwar auf Beantwortung gestellter Fragen in der Öffentlichkeit hin angelegt ist, gegebenenfalls aber Formen der Informationsvermittlung zu suchen und, wie die Antragsgegnerin unter Hinweis auf eine entsprechende Staatspraxis vorgetragen hat, realisierbar sind, das Informationsinteresse des Parlaments unter Wahrung berechtigter Geheimhaltungsinteressen der Regierung zu befriedigen. [...]“ BVerfGE 124, 161, 193.

Diesen Maßstäben hat die Landesregierung hinsichtlich ihrer Mitteilungen über die Tätigkeit des Effizienzteams weder in der verfahrensgegenständlichen Sitzung des Haushalts- und Finanzausschusses noch in der Beantwortung der Kleinen Anfragen 2145, 2148 und 2175 genügt. Wäre es der Landesregierung nämlich materiell-rechtlich gestattet, jede auf die Tätigkeit des Effizienzteams bezogene parlamentarische Anfrage bar jeder Begründung mit dem pauschalen Hinweis und auf eine Zuordnung der Tätigkeit dieses Gremiums zum Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung zurückzuweisen,

liefe die dem Verfassungsgerichtshof im Organstreitverfahren zugewiesene Kontrollkompetenz vollständig leer. Anstatt anhand der angeführten Gründe beurteilen zu können, ob die Landesregierung verfassungsmäßige Organrechte der Antragsteller beeinträchtigt hat, eine Prüfung, zu der die Verfassung den Verfassungsgerichtshof verpflichtet, bliebe dem Gericht nur die Möglichkeit die Entscheidung der Landesregierung „abzunicken“, weil ihm jede den Kontrollmaßstab konturierende Information vorenthalten bliebe. Das kann nicht der Sinn eines Verfahrens sein, das nicht nur dem Schutz subjektiver Rechte dient, sondern auch als objektives Beanstandungsverfahren konzipiert ist.

Es genügt in diesem Zusammenhang insbesondere auch nicht, wenn sich die Landesregierung auf das Vorliegen einer der anerkannten Begrenzungen des verfassungsrechtlichen Fragerecht beruft, sich dabei aber die Begründung der verfassungsrechtlichen Ausnahme von der Beantwortungspflicht in der Wiederholung eben jenes Ausschlussgrundes erschöpft.

BayVerfGH, NVwZ 2011, 841, 843.

Die Berufung auf einen anerkannten Begrenzungsgrund ist damit zwar notwendige, aber eben nicht hinreichende Bedingung eines Antwortverweigerungsrechts der Landesregierung. Sie muss darüber hinaus das tatsächliche Vorliegen eines solchen Ausschlussgrundes auch hinreichend substantiiert dartun können. Das setzt nach der Rechtsprechung des nordrhein-westfälischen Verfassungsgerichtshofs eine fallbezogen-konkrete Gewichtung der widerstreitenden Rechtspositionen voraus.

NWVerfGH NVwZ-RR 2009, 41, 45.

Erforderlich ist also nicht der bloße Hinweis auf die Zuordnung einer Materie zum Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung, es bedarf auch der Begründung, warum und aufgrund welcher Fakten und Überlegungen der Sachverhalt, auf den sich die parlamentarischen Fragerechte beziehen, dem unausforscharen Kernbereich zuzuordnen sei.

Auch das Hamburgische Verfassungsgericht hat in einem Fall, in dem die Beantwortung einer parlamentarischen Frage mit dem (bloßen) Argument abgelehnt wurde, eine Antwort sei mit zumutbarem Verwaltungsaufwand nicht möglich, klargestellt, dass eine solche Begründung den verfassungsrechtlichen Anforderungen nicht genüge. Sie wiederhole nur den für die Verweigerung herangezogenen verfassungsrechtlichen Grund,

aber nicht – wie verfassungsrechtlich geboten – die einzelfallbezogenen tatsächlichen und wertenden Grundlagen.

HbgVerfG NVwZ-RR, 20111, 425, 429.

Ähnlich verfährt auch der bayerische Verfassungsgerichtshof. Er hat ausgeführt, dass dem Erfordernis einer hinreichenden Begründung nicht Rechnung getragen werde, wenn seitens der Landesregierung nur ein pauschaler Hinweis auf einen der verfassungsrechtlichen Gründe erfolgt, die dem parlamentarischen Fragerecht eine Grenze setzen

BayVerfGH NVwZ 2011, 841, 842, 843.

Denn in einem solchen Falle könne weder Abgeordnete noch das etwa zur Kontrolle der Auskunftsverweigerung berufene Verfassungsgericht die Berechtigung der Antwortverweigerung prüfen.

BayVerfGH NVwZ 2011, 841, 843.

Jedenfalls wäre – wie es das Bundesverfassungsgericht formuliert hat – der verfassungsrechtlich gewollten und im Organstreitverfahren umgesetzten verfassungsgerichtlichen Kontrolle die Grundlage entzogen.

BVerfGE 124, 78, 128.

Über diese Anforderungen an die hinreichende Begründung der Verweigerung einer Antwort, also des „Ob“ besteht in der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung Konsens.

Deutlich etwa auch SächsVerfGH BeckRS 2012, 53748 unter B.II.1.a): „Insoweit genügt die pauschale Behauptung, durch die Beantwortung der Fragen würden Rückschlüsse auf die Tätigkeit der Nachrichtendienst ermöglicht, die deren Arbeitsfähigkeit und Aufgabenerfüllung gefährdeten. Denn sie enthält keinerlei konkrete Angaben, die die Auskunftsverweigerung nachvollziehbar machen könnten, und ist in dieser Allgemeinheit auch nicht nachvollziehbar. Erforderlich ist vielmehr auch in derartigen Fällen gegenüber dem Abgeordneten die Nennung nachvollziehbarer und plausibler Gründe.“

Vor diesem Hintergrund hat der nordrhein-westfälische Verfassungsgerichtshof in einem Organstreitverfahren, in dem die Landesregierung Informationsansprüche eines Abgeordneten mit dem bloßen Argument verneinte, ihre verfügbaren Informationen betreffen geschützte Unternehmensdaten und unterlägen als solche der Geheimhaltung,

NWVerfGH NVwZ-RR 2009, 41, 44,

der Landesregierung entgegengehalten, aufgrund ihrer Antwort werde nicht einmal hinreichend deutlich, ob überhaupt eine Abwägung der unterschiedlichen Belange stattgefunden habe. Die Begründung erschöpfe sich in der Feststellung, dass es sich bei den erbetenen Angaben um geschützte Unternehmensdaten handele oder – abstrakt gefasst – in der schlichten Berufung auf das Vorliegen eines anerkannten Begrenzungsgrundes.

NWVerfGH NVwZ-RR 2009, 41, 45.

Das aber reiche nicht aus, um den verfassungsrechtlichen Antwortpflichten genüge zu tun. Die Landesregierung habe daher die verfassungsrechtlichen Informationsansprüche des antragstellenden Abgeordneten verletzt.

NWVerfGH NVwZ-RR 2009, 41, 44.

Nichts anderes kann aber gelten, wenn sich die Landesregierung in der bloßen Behauptung erschöpft, das Effizienzteam resp. dessen Tätigkeit sei dem Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung zuzuordnen. Weder werden die Gründe dafür in den Antworten der Landesregierung hinreichend entfaltet noch wird ersichtlich, dass eine Abwägung mit den Statusrechten der Antragsteller stattgefunden hat. Nur einmal erklärte die Landesregierung, dass das Geheimhaltungsinteresse der Regierung das Informationsinteresse der Abgeordneten überwiege, doch wird dies zirkelschlüssig damit begründet, dass die Tätigkeit des Effizienzteams dem Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung zuzurechnen sei.

APR 16/451, S. 22.

Bei dieser Sachlage ist weder dem einzelnen Abgeordneten eine Entscheidung darüber möglich, ob er die Zurückweisung seiner Fragen hinnehmen oder um verfassungsgerichtlichen Schutz nachsuchen will, noch kann – worauf bereits hingewiesen wurde – das Verfassungsgericht seine Kontroll- und Streitschlichtungsaufgabe wahrnehmen.

3. Gleichheitsrechtliche Verletzungen der Statusrechte

Selbst wenn man entgegen der Rechtsüberzeugung der Antragsteller alle dargelegten Verstöße gegen die grundlegenden Prinzipien der Gewaltenteilung und der sich daraus ableitenden Rechte der antragstellenden Abgeordneten verneinen würde, wäre das Vorgehen der Landesregierung bei Zusammensetzung und Arbeitsweise des Effizienzteams

verfassungsrechtlich zu beanstanden. Denn zu Recht hat das Gutachten auch herausgearbeitet, dass die selektive Einbindung nur „genehmer“ Abgeordneter durchgreifenden Bedenken begegnet.

Gutachten, S. 31 ff.

Sie ergeben sich schon daraus, dass die bloße Einbindung regierungsnaher Abgeordneter die Statusrechte – genauer die Informations- und Fragerechte der (Oppositions-)Abgeordneten – verletzt und eine verfassungsrechtlich inkriminierte Ausgestaltung der Statusrechte der Abgeordneten keine verfassungsrechtlich zulässige Beeinträchtigungen der formalen Gleichheit tragen kann.

Gegen die Zulässigkeit der hier in Rede stehenden Differenzierungen lässt sich weiter ein Gedanke ins Feld führen, den das Bundesverfassungsgericht zwar in anderem Zusammenhang, aber durchaus auch im Hinblick auf die statusrechtliche Gleichheit der Abgeordneten entwickelt hat.

Zu diesem Ansatz Gutachten, S. 32.

Das Bundesverfassungsgericht hatte im Abgeordnetenentschädigungsrecht sub specie Abgeordnetengleichheit die verfassungsrechtliche Zulässigkeit sog. Funktionszulagen zu beurteilen.

Vgl. BVerfGE 40, 296 ff.; 102, 224 ff.

Unter Funktionszulagen versteht man die gesetzliche Gewährleistung von zusätzlichen Entschädigungen mit Einkommenscharakter für Abgeordnete mit besonderen Funktionen. Das Bundesverfassungsgericht hat solche Funktionszulagen nur in engen Ausnahmefällen gebilligt. Tragend hierfür war der Gedanke, dass unterschiedlich bemessene Entschädigungen die statusrechtliche Gleichheit der Abgeordneten beeinträchtigen und die Gefahr heraufbeschwören, dass sich auf ihrer Grundlage Abgeordnetenhierarchien bildeten, die der betont formal akzentuierten Gleichheit der Abgeordneten widersprechen.

BVerfGE 102, 224, 241; BVerfGE 40, 296 ff.

Überträgt man diese zum Abgeordnetenentschädigungsrecht entwickelten Grundsätze

- auch das Recht auf eine angemessene Entschädigung gehört zu den Statusrechten der Abgeordneten, Art. 48 GG wird als Ausführungsvorschrift zu Art. 38 GG bezeichnet, vgl. nur *Stern*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band I, 2. Aufl., 1984, § 24 II 2, S. 1059 -

auf die ebenfalls den Statusrechten zuzuordnenden Informations- und Fragerechten liegt es nahe, in der selektiven Information bestimmter Abgeordneter einen Verstoß gegen das Verbot der Errichtung von Abgeordnetenhierarchien zu erblicken. Erforderlich für eine unterschiedliche Behandlung ist jedenfalls stets ein besonderer Grund, der seinem Gewicht nach dem Grundsatz der Gleichheit der Abgeordneten die Waage halten kann.

BVerfGE 130, 318, 352.

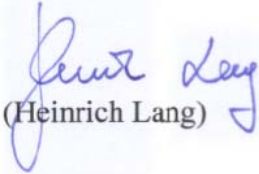
Ein besonderer Grund, der der grundsätzlichen Statusgleichheit aller Abgeordneten des Landtags Nordrhein-Westfalen die Waage halten könnte, ist mit Blick auf Errichtung und Tätigkeit des Effizienzteams indes nicht ersichtlich. Die bloße Notwendigkeit eines politischen oder sachlichen Meinungsaustauschs zwischen Landesregierung und Vertretern der die Regierung tragenden Fraktionen kommt insofern als Anknüpfungspunkt nicht in Betracht, da diese Ziele ebenso ohne Einrichtung eines formalisierten und organisatorisch institutionalisierten Gremiums erreicht werden können. So nehmen etwa die Landesminister der regierungstragenden Fraktionen regelmäßig an den Fraktionssitzungen der sie jeweils tragenden Fraktion teil, wo umfassend und intensiv Gelegenheit zum Informations- und Meinungsaustausch besteht. Überdies ist es Parlamentsfraktionen ihrerseits unbenommen, externe fachliche Hilfe und Beratung in Anspruch zu nehmen, und damit auch und gerade solche, die der vorliegend in Rede stehenden grundsätzlichen Haushaltsplanung dient. Dies gilt erst recht vor dem Hintergrund, dass das Haushaltsrecht – jenseits der Initiative zu Haushaltsplan und –gesetz – ohnehin allein dem Parlament obliegt.

Zudem können Aspekte der Funktionsfähigkeit des Landtags, die an sich grundsätzlich geeignet sind, Differenzierungen in den Statusrechten der Abgeordneten zu rechtfertigen, vorliegend nicht in Ansatz gebracht werden können. Es geht bei der durch die selektive Einbeziehung bestimmter Abgeordneter der die Regierung tragenden Fraktionen bewirkten Ungleichbehandlung ersichtlich nicht darum, das Parlament resp. dessen Funktionsfähigkeit zu schützen.

Auch wenn man unterstellt, dass auch der Schutz der Funktionsfähigkeit der Regierung Beeinträchtigungen der Gleichheit der Abgeordneten rechtfertigen kann,

Dazu etwa *Butzer*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), GG, 2. Aufl. 2013, Art. 38 Rn. 123

ergibt sich kein anderes Ergebnis. Denn auch dann beruht die selektive Einbeziehung nur einzelner Abgeordneter nach dem Gesagten auf einer verfassungswidrigen Verkürzung der Informations- und Fragrechte und kann damit keine gleichheitsrechtliche Differenzierung tragen. Im Gegenteil führt gerade die Vorlage der Informationen an ausgewählte Abgeordnete der Regierungsfractionen als Mitglieder des Effizienzteams zur Konkretisierung der Gefahr des Mitregierens Dritter und wäre daher eher geeignet die Funktionsfähigkeit der Regierung zu gefährden.



(Heinrich Lang)