

## Zusammenfassung der Feststellungen des GBD

1. Der Gesetzgebungs- und Beratungsdienst des Landtages (GBD) bestätigt ausdrücklich, dass die zunächst von Minister Bode gegebene „Begründung“ für die Verweigerung von wesentlichen Teilen der beantragten Akteneinsicht vollkommen unzureichend war (unsere Rechtsauffassung wird bestätigt)
2. Der GBD hat auch beim zweiten, nachgeschobenen „Schreiben“ (aufgrund der Kritik der Opposition) erhebliche Zweifel, ob die Begründung ausreichend ist. Es wird „nach wie vor nur ansatzweise deutlich, auf welche Dokumente sich die jeweiligen Erwägungen konkret beziehen sollen...“
3. Minister Bodes zunächst genannte Argumentation (Schreiben vom 12.07.), die Abwägungspflicht der Landesregierung beziehe sich überhaupt nur auf bereits abgeschlossene Vorgänge, wird vom GBD als „nicht überzeugend“ zurückgewiesen.
4. Bei der Frage, ob ein Vorgang „abgeschlossen“ ist oder nicht muss zwischen dem Vorgang an sich und dem gerichtlichen Vorgang unterschieden werden. Nähere Ausführungen zum konkreten Fall sind dem GBD in diesem Punkt nicht möglich, weil Minister Bodes Begründung zu unkonkret ist. (S. 10)
5. Minister Bodes Abwägung beachtet auch folgende Aspekte nicht: Zum Schutz des Kernbereichs können z.B. Aktenteile entnommen oder geschwärzt werden, um wenigstens einen Teil der Akten vorlegen zu können. Grundsätzlich ist das Staatswohl sowohl Regierung als auch Parlament anvertraut. Dieses beachtet Minister Bode überhaupt nicht (S.11)
6. Die Erwägungen der Landesregierung werden vom GBD wiederholt als unkonkret bezeichnet (S.12/13).
7. Die Landesregierung müsste ihre Verweigerung der Akteneinsicht zumindest näher begründen und konkret benennen, warum welche Akten nicht vorgelegt werden. Zur Wahrung der von Minister Bode genannten schutzwürdigen Belange wäre eine Teilvorlage der Akten ausreichend.



Fraktion der SPD  
Herrn Landtagsabgeordneten  
Olaf Lies

im Hause

Fraktion Bündnis 90/Die Grünen  
Herrn Landtagsabgeordneten  
Enno Hagenah

im Hause

Ansprechpartner: Herr Oppenborn-Reccius  
Durchwahl: 0511 3030-2121  
Unser Zeichen: 0880c-85, Az.: 6008  
Datum: 10. September 2012

**Verweigerung der Aktenvorlage nach Artikel 24 Abs. 3 der Niedersächsischen Verfassung (NV) bei laufenden oder zu erwartenden gerichtlichen Verfahren?**

Anlage: 1 Vermerk

Sehr geehrte Damen und Herren,

Sie hatten uns vor einiger Zeit um Äußerung zu einer mit dem o. a. Thema zusammenhängenden Rechtsfrage gebeten. Dementsprechend übersenden wir Ihnen als Anlage einen Vermerk vom heutigen Tage, der zu der aufgeworfenen Problematik Stellung nimmt.

Wir hoffen, dass Ihnen unsere Darlegungen von Nutzen sein können. Falls Sie noch ergänzende Prüfungen wünschen, geben Sie uns doch bitte Nachricht.

Mit freundlichen Grüßen

Im Auftrag



Niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr,  
Postfach 1 01, 30001 Hannover

**Niedersächsisches Ministerium  
für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr**

Herrn  
Präsidenten des Niedersächsischen Landtags  
-Landtagsverwaltung-  
Hinrich-Wilhelm-Kopf-Platz 1  
30159 Hannover

*8/12/12*

Bearbeitet von Dr. Sebastian Herbeck

E-Mail  
sebastian.herbeck@mw.niedersachsen.de

Ihr Zeichen, Ihre Nachricht vom

Mein Zeichen (Bei Antwort angeben)  
JWP-30440/7200/Aktenvorlage 2012

Durchwahl (05 11) 1 20-  
5630

Hannover  
12. Juli 2012

**Aktenvorlage gemäß Artikel 24 Abs. 2 Niedersächsische Verfassung;  
hier: Bau und zukünftiger Betrieb des JadeWeserPorts (JWP) – Vierte Tranche**

Sehr geehrter Herr Präsident,

unter Bezugnahme auf das mit Ihrem Schreiben vom 19. März 2012 übermittelte Begehren von Mitgliedern des Ausschusses für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr vom 12. März 2012 auf Akteneinsicht in die Akten der Landesregierung betreffend den Bau und zukünftigen Betrieb des JadeWeserPorts (JWP) kann ich Ihnen mitteilen, dass die Landesregierung nunmehr die Vorlage der Akten

- des Niedersächsischen Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr und
- der Niedersächsischen Staatskanzlei

bezüglich der Teilbereiche Hinterlandanbindung und Sitzungsunterlagen für den Aufsichtsrat der JadeWeserPort Realisierungs GmbH & Co. KG in ihrer Sitzung am 10. Juli 2012 beschlossen hat. Inhaltlich wurde das Aktenbegehren als Folgebegehren zu dem vom 20. Mai 2010 eingestuft.

Die Landesregierung sah sich jedoch gehalten, die Akten aus folgenden Gründen teilweise als vertraulich einzustufen bzw. bestimmte Aktenbestandteile nicht vorzulegen;

Sie kennen unsere Pferde. Erleben Sie unsere Stärken.

[www.innovatives.niedersachsen.de](http://www.innovatives.niedersachsen.de)



Dienstgebäude/  
Paketanschrift  
Friedrichswall 1  
30159 Hannover

Telefon  
(05 11) 120-0

Telefax  
(05 11) 1 20-57 70  
(05 11) 1 20-57 78

E-Mail  
Poststelle@mw.niedersachsen.de

Bankverbindung  
Nord/LB (BLZ 250 500 00) Konto 106 022 312  
IBAN: DE94 2505 0000 0106 0223 12  
SWIFT-BIC: NOLA DE 2H

diese Gründe gelten auch mit Blick auf noch weitere, zu einem späteren Zeitpunkt vorzulegenden Akten:

Die Akten betreffen u. a. Rechtsbeziehungen zu Vertragspartnern und vertrauliche Gremiensitzungen. Sie enthalten daher zwangsläufig eine Vielzahl von Unterlagen, die schutzwürdige Belange Dritter betreffen. Die Landesregierung war deshalb und nach dem Ergebnis der eigenen Überprüfung der entsprechenden Schriftstücke gehalten, diese Aktenbestandteile wegen schutzwürdiger Belange Dritter für vertraulich einzustufen (Art. 24 Abs. 3 der Niedersächsischen Verfassung). Akten bzw. Teile von Akten, die solche schutzwürdigen Belange Dritter betreffen, wie z. B. Unternehmensinterna, Personaldaten und Aufsichtsratsunterlagen der Gesellschaft werden insofern für vertraulich erklärt und entsprechend gekennzeichnet. Schutzwürdige Geschäftsdaten wie der Betreibervertrag und das dazugehörige Addendum einschließlich darauf im Detail verweisender Unterlagen werden aufgrund der hohen wirtschaftlichen Sensibilität nicht vorgelegt.

Nach Art. 24 Abs. 3 der Niedersächsischen Verfassung braucht die Landesregierung außerdem einem Aktenvorlagebegehren nicht zu entsprechen, soweit dadurch die Funktionsfähigkeit und Eigenverantwortlichkeit der Landesregierung wesentlich beeinträchtigt wird. Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Rechtsprechung zum Themenkomplex von Aktenvorlagepflichten deutlich gemacht, dass sich die Kontrollkompetenz des Parlaments grundsätzlich nur auf bereits abgeschlossene Vorgänge erstreckt und dementsprechend keine Befugnis enthält, in laufende Verhandlungen und Entscheidungsvorbereitungen einzugreifen. Dementsprechend nicht vorgelegt werden Akten oder einzelne Bestandteile daraus zu laufenden, d.h. noch nicht abgeschlossenen Vorgängen sowie zu laufenden gerichtlichen Verfahren. Zum einen ist ein Verfahren zwischen der JWP-R und der Arbeitsgemeinschaft Jade-Weser-Port (ARGE JWP) hinsichtlich eventueller Mehrkosten und Nachträge vor dem Landgericht Oldenburg anhängig. Darüber hinaus ist aufgrund der aufgetretenen Schlosssprengungen in der Kaje mit weiteren streitigen Auseinandersetzungen der JWP-R und der ARGE JWP bzw. dem Bauleistungsversicherer zu erwarten. Ferner sind gegenseitige Zahlungsverpflichtungen zwischen der JWP-R und dem Terminalbetreiber EUROGATE Container Terminal Wilhelmshaven GmbH & Co. KG (EUROGATE) streitig, so dass auch hier momentan nicht ausgeschlossen werden kann, dass es zu gerichtlichen Auseinandersetzungen kommt. EUROGATE hat ferner versucht, JWP-R im Wege einer einstweiligen Verfügung die Anwendung der veröffentlichten Hafentarife zu untersagen. Auch hier ist ein nachfolgendes Hauptverfahren nicht ausgeschlossen. Aktenbestandteile, die in einem Zusammenhang zu diesen Vorgängen stehen, werden bis zum Abschluss der jeweiligen Verfahren nicht vorgelegt. Zum anderen gibt es einen aktuellen Streit mit einem Schleppunternehmer über das Konzessionserfordernis des Anbietens von Schleppdiensten am JWP. Ein einstweiliges Rechtsschutzverfahren vor dem Landgericht Oldenburg und vor dem Oberlandesgericht Oldenburg hat bereits stattgefunden; mit einem Hauptverfahren ist zu rechnen. Teilaspekte dieses Disputs sind wiederum derzeit vor dem Verwaltungsgericht Oldenburg rechtshängig, so dass auch die damit zusammenhängenden Aktenbestandteile derzeit nicht vorgelegt werden können. Ebenfalls als laufendes Verfahren wird die Einrichtung einer Grenzkontrollstelle am JadeWeserPort eingestuft.

Zum Kernbereich der Exekutive gehören ferner Überlegungen für einen zweiten Containerhafen sowie Kabinettsvorlagen und Kabinettsprotokolle. Entsprechende Unterlagen werden entweder nicht vorgelegt oder als vertraulich gekennzeichnet.

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'Jörg Bode', with a stylized flourish extending to the right.

Jörg Bode

Anlage 1 zur Kabinettsvorlage

Aktenvorlage gemäß Art. 24 Abs. 2 Nds. Verfassung  
 hier: JadeWeserPort

04.07.2012

Liste der vorzulegenden Akten des Niedersächsischen Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr

MW – Lfd. Nr.	Referat	Aktenzeichen	Titel	Band	Seiten	Vertraulich	Nicht vorgelegt	Begründung
1	31		AR-Sitzung JWPR am 12.05.2010	1	275	Gesamte Akte außer 126-127	S. 21-30 S. 97 S. 104 S. 111 S. 120-121 S. 125 S. 128-148 S. 149-156	a) a)+d) d) d) d) d) d) d) d)
2	31		AR-Sitzung JWPR am 22.05.2010	1	46	Gesamte Akte	S. 14 S. 16 S. 17-21 S. 23-28 S. 29-35 S. 36-44	a) d) d) a) d) a) a)
3	31		AR-Sitzung JWPR am 04.06.2010	1	29	Gesamte Akte	S. 10-19 S. 21 S. 22-28	a) a) a) a)

**Begründungskategorien:**

- a) = Unmittelbare Betroffenheit schutzwürdiger Belange Dritter,
- b) = Muss hinsichtlich der schutzwürdigen Belange mit betroffenen Dritten noch abgestimmt werden,
- c) = Kernbereich der Exekutive,
- d) = Bestandteil laufenden Verfahrens
- e) = Kein Zusammenhang mit Bau und Betrieb

MW – Lfd. Nr.	Referat	Aktenzeichen	Titel	Band	Seiten	Vertraulich	Nicht vorgelegt	Begründung
4	31		AR-Sitzung JWPR am 12.08.2010	1	70	Gesamte Akte außer 66-67	S. 10-15 S. 17-24 S. 27 S. 40-41 S. 49-50 S. 53-65 (inkl. CD)	a) a) a) d) d) d) d)
5	31		AR-Sitzung JWPR am 06.12.2010	1	68	Gesamte Akte außer 53-54	S. 10 S. 12-13 S. 14-15 S. 19 S. 35-36 S. 39-52 (inkl. CD)	a) a) a)+d) d) d) d) d)
6	31		AR-Sitzung JWPR am 30.03.2011	1	182	Gesamte Akte außer 167	S. 21-22 S. 148 S. 163-164 S. 168-179	a) d) d) d) d)

**Begründungskategorien:**

- a) = Unmittelbare Betroffenheit schutzwürdiger Belange Dritter,
- b) = Muss hinsichtlich der schutzwürdigen Belange mit betroffenen Dritten noch abgestimmt werden,
- c) = Kernbereich der Exekutive,
- d) = Bestandteil laufenden Verfahrens
- e) = Kein Zusammenhang mit Bau und Betrieb

MW – Lfd. Nr.	Referat	Aktenzeichen	Titel	Band	Seiten	Vertraulich	Nicht vorgelegt	Begründung
7	31		AR-Sitzung JWPR am 05.07.2011	1	132	Gesamte Akte außer 46	13-14 17 22 23 29 42-43 47-86 (inkl. CD)	a) d) d) d) a) d) d) d)
8	31		AR-Sitzungen JWPR am 07.09.2011 und 11.11.2011	1	162	Gesamte Akte außer 79-80	S. 10-17 S. 19 S. 21-39 S. 50-52 S. 55-56 S. 59 S. 63 S. 76-77 S. 81-123 (inkl. CD) S. 124-161	a) d) d) d) d) a)+d) d) d) d) d) d)

**Begründungskategorien:**

- a) = Unmittelbare Betroffenheit schutzwürdiger Belange Dritter,
- b) = Muss hinsichtlich der schutzwürdigen Belange mit betroffenen Dritten noch abgestimmt werden,
- c) = Kernbereich der Exekutive,
- d) = Bestandteil laufenden Verfahrens
- e) = Kein Zusammenhang mit Bau und Betrieb

MW – Lfd. Nr.	Referat	Aktenzeichen	Titel	Band	Seiten	Vertraulich	Nicht vorgelegt	Begründung
9	31		AR-Sitzung JWPR am 16.12.2011	1	165	Gesamte Akte außer 84-85	S. 11-20 S. 22-40 S. 43 S. 55-56 S. 62 S. 86-139 (inkl. CD) S. 141-165	a) d) d) d) d) d) d)

**Begründungskategorien:**

- a) = Unmittelbare Betroffenheit schutzwürdiger Belange Dritter,
- b) = Muss hinsichtlich der schutzwürdigen Belange mit betroffenen Dritten noch abgestimmt werden,
- c) = Kernbereich der Exekutive,
- d) = Bestandteil laufenden Verfahrens
- e) = Kein Zusammenhang mit Bau und Betrieb



MW – Lfd. Nr.	Referat	Aktenzeichen	Titel	Band	Selten	Vertraulich	Nicht vorgelegt	Begründung
11	40	40 – 21.25/02/2	Hinterlandanbindung Straße/Schiene	9	180	1-17 24-39 49-53 66-71 73-79 98-103 116-122 134-139		a)+c) a)+c) a)+c) a)+c) a)+c) a)+c) a)+c) a)+c)
12	40	40 – 21.25/02/4	Arbeitskreis Hafenhinterlandanbindung Oldenburg - Wilhelmshaven	2	128	4-46 48-58 60-62 65-81 83-90 100-106 108 113-114 117-121 123 126-128		a)+c) a)+c) a)+c) a)+c) a)+c) a)+c) a)+c) a)+c) a)+c) a)+c) a)+c)
13	NLStB V	3323H-30213-DB Lärmschutz Industriestammgleis	DB Netz AG Anbindung Jade Weser Port – Planänderung Lärmschutz	1	97	69-78		a)

**Begründungskategorien:**

- a) = Unmittelbare Betroffenheit schutzwürdiger Belange Dritter,
- b) = Muss hinsichtlich der schutzwürdigen Belange mit betroffenen Dritten noch abgestimmt werden,
- c) = Kernbereich der Exekutive,
- d) = Bestandteil laufenden Verfahrens
- e) = Kein Zusammenhang mit Bau und Betrieb

MW – Lfd. Nr.	Referat	Aktenzeichen	Titel	Band	Seiten	Vertraulich	Nicht vorgelegt	Begründung
14	NLStB V	3323H-30213-DB Industriestammgleis 07/08	DB Netz AG Anbindung Jade Weser Port – Industriestammgleis - Planänderung BÜ Osterweg zzgl. 2 Planungsordner	1	78			
15	NLStB V	3323H-30213-DB Ausbaustufe II – 03/10	Ertüchtigung der Strecke von km 3,65 bis 5,0 Sande - Esens				Nicht vorgelegt	d)

**Begründungskategorien:**

- a) = Unmittelbare Betroffenheit schutzwürdiger Belange Dritter,
- b) = Muss hinsichtlich der schutzwürdigen Belange mit betroffenen Dritten noch abgestimmt werden,
- c) = Kernbereich der Exekutive,
- d) = Bestandteil laufenden Verfahrens
- e) = Kein Zusammenhang mit Bau und Betrieb

Anlage 2

4.7.2012

**Aktenvorlage gemäß Art. 24 Abs. 2 Nds. Verfassung**  
 hier: JadeWeserPort

Liste der vorzulegenden Akten der Niedersächsischen Staatskanzlei

Stk Lfd. Nr.	Referat	Aktenzeichen	Titel	Band	Seiten	Vertraulich	nicht vorgelegt	Begründung
1	103	60000/28	Verkehrliche Aspekte zum JadeWeserPort (JWP)	9a	261		S. 41	c)
2	103	60000/28	Verkehrliche Aspekte zum JadeWeserPort (JWP)	10	219		S. 38-51	c)
3	103	60000/28	Verkehrliche Aspekte zum JadeWeserPort (JWP)	11	222		S. 192-197	c)
							S. 207-213	a)
4	103	60000/28	Verkehrliche Aspekte zum JadeWeserPort (JWP)	12	143			
5	103	60000/28	Verkehrliche Aspekte zum JadeWeserPort (JWP)	13	197		S. 35-38	c)
							S. 147-150	c)
6	103	60000/28.2	Bahnübergang Alexanderstraße Oldenburg	1	111			
7	103	60120/151	MP-Gespräch mit VV Dr. Grube	3	94			

**Begründungskategorien:**

- a) = Unmittelbare Betroffenheit schutzwürdiger Belange Dritter,
- b) = Muss hinsichtlich der schutzwürdigen Belange mit betroffenen Dritten noch abgestimmt werden,
- c) = Kernbereich der Exekutive,
- d) = Bestandteil laufenden Verfahrens
- e) = Kein Zusammenhang mit Bau und Betrieb

Stk Lfd. Nr.	Referat	Aktenzeichen	Titel	Band	Seiten	Vertraulich	nicht vorgelegt	Begründung
8	103	60302/18.7	JadeWeserPort Realisierungs GmbH & Co. KG (KG) und JadeWeserPort Realisierungs-Beteiligungs GmbH (GmbH) (AR-Sitzungen) 31. gemeinsame Aufsichtsratssitzung	31	185	gesamte Akte außer S. 170	S. 23-24	d)
							S. 151	d)
							S. 166-167	d)
9	103	60302/18.7	JadeWeserPort Realisierungs GmbH & Co. KG (KG) und JadeWeserPort Realisierungs-Beteiligungs GmbH (GmbH) (AR-Sitzungen) 32. gemeinsame Aufsichtsratssitzung	32	108	gesamte Akte außer S. 46, 59-67	S. 13-14	d)
							S. 17	d)
							S. 29	d)
							S. 42-43	d)
10	103	60302/18.7	33. gemeinsame Aufsichtsratssitzung	33	101	gesamte Akte außer S. 40-41	S. 11-13, 16-17	d)
							S. 20	a + d)
							S. 24	d)
							S. 37-38	d)
							S. 58-100	d)
11	103	60302/18.7	35. gemeinsame Aufsichtsratssitzung	35	136	gesamte Akte außer S. 75, S. 107-108	S. 1-22	d)
							S. 25-34	d)
							S. 36-54, 86	d)
							S. 99, 104-105	d)
							S. 124-134	d)



Niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr,  
Postfach 1 01, 30001 Hannover

Niedersächsisches Ministerium  
für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr

Herrn  
Präsidenten des Niedersächsischen Landtags  
-Landtagsverwaltung-  
Hinrich-Wilhelm-Kopf-Platz 1  
30159 Hannover

Bearbeitet von Dr. Sebastian Herbeck

E-Mail  
sebastian.herbeck@mw.niedersachsen.de

Ihr Zeichen, Ihre Nachricht vom

Mein Zeichen (Bei Antwort angeben)  
JWP-30440/7200/Aktenvorlage 2012

Durchwahl (05 11) 1 20-  
5630

Hannover  
17. Juli 2012

**Aktenvorlage gemäß Artikel 24 Abs. 2 Niedersächsische Verfassung;  
hier: Bau und zukünftiger Betrieb des JadeWeserPorts (JWP) – Vierte Tranche –  
Ergänzung meines Schreibens vom 12. Juli 2012**

Sehr geehrter Herr Präsident,

auf den Hinweis des Gesetzgebungs- und Beratungsdienstes in der Sitzung des Unterausschusses Häfen und Schifffahrt am 19.07.2012 möchte ich mein Schreiben vom 12. Juli 2012 in dieser Sache konkretisieren und die Gründe für die Nichtvorlage einzelner Vorgänge und darauf Bezug nehmender Dokumente mit Blick auf laufende Verfahren näher erläutern.

## I. Verfassungslage

Die Kontrollkompetenz des Parlamentes erstreckt sich grundsätzlich nur auf bereits **abgeschlossene Vorgänge**. Diese Kernaussage aus dem sog. Flick-Urteil des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 67, 100, 139) beschreibt die Grenzen parlamentarischer Kontrolle. In einer weiteren Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 2004 (BVerfGE 110, 199, 214 f.) wird dieser Grundsatz wie folgt begründet:

*„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. Diese Möglichkeit besteht bei Informationen aus dem Bereich der Vorbereitung von Regierungsentscheidungen regelmäßig, solange die Entscheidung noch nicht getroffen ist. Schon ein so wesentlicher Teil jeder politischen Entscheidung wie die Bestimmung des*

Sie kennen unsere Pferde. Erleben Sie unsere Stärken.  
[www.innovatives.niedersachsen.de](http://www.innovatives.niedersachsen.de)



Dienstgebäude/  
Paketanschrift  
Friedrichswall 1  
30159 Hannover

Telefon  
(05 11) 120-0

Telefax  
(05 11) 1 20-57 70  
(05 11) 1 20-57 78

E-Mail  
Poststelle@mw.niedersachsen.de

Bankverbindung  
Nord/LB (BLZ 250 500 00) Konto 106 022 312  
IBAN: DE94 2505 0000 0106 0223 12  
SWIFT-BIC: NOLA DE 2H

*Zeitpunkts, 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. Nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts erstreckt sich daher die Kontrollkompetenz des Parlaments grundsätzlich nur auf bereits abgeschlossene Vorgänge. Sie enthält nicht die Befugnis, in laufende Verhandlungen und Entscheidungsvorbereitungen einzugreifen.“*

Dementsprechend hat das Bundesverfassungsgericht die Notwendigkeit einer **Abwägung** zwischen den gegenläufigen Belangen der Exekutive und der Legislative **nur** in Bezug auf **bereits abgeschlossene** Vorgänge gesehen (BVerfGE 110, 199, 218 f.; 124, 78, 122).

Ein dezidiertes Abwägungsgebot auch für laufende Vorgänge könnte somit allenfalls außerhalb der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts erwogen werden. Dagegen spricht aber, dass Artikel 24 in die Niedersächsische Verfassung aufgenommen wurde, um die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ausdrücklich auch für das Verhältnis der Niedersächsischen Staatsorgane zueinander aufzugreifen (vgl. Entscheidung des Nds. Staatsgerichtshofs vom 15. Mai 1996, StGHE 3, 251, 255 f.). Die Landesregierung sieht aus den nachfolgend dargestellten Gründen keinen Anlass, auf den ihr aus Art. 24 Abs. 3 NV erwachsenden Schutz der Funktionsfähigkeit und Eigenverantwortung zu verzichten.

## **II. Gründe für die Nichtvorlage im Einzelnen**

In meinem Schreiben vom 12. Juli 2012 habe ich laufende Vorgänge, die den Gegenstand des o.g. Aktenbegehrens betreffen, benannt und jeweils begründet, warum es sich um laufende Vorgänge handelt. Ich möchte Ihnen – ungeachtet der verfassungsrechtlichen Lage – die für die Entscheidung der Landesregierung maßgeblichen Beweggründe, die jeweiligen Dokumente nicht vorzulegen, gerne im Detail mitteilen, um für die notwendige Transparenz und Klarheit zu sorgen. Dabei möchte ich voranstellen, dass es für die Einstufung als laufender Vorgang nicht allein maßgeblich ist, ob zu einem bestimmten Sachverhalt „garantiert“ zukünftig kein gerichtliches Streitverfahren droht, denn eine solche Garantie kann man in einem funktionierenden Rechtsstaat kaum für irgendeinen Bereich mit letzter Sicherheit abgeben. Akten werden dann nicht vorgelegt, wenn sie Vorgänge betreffen, zu denen aufgrund andauernder Sachverhaltsermittlung oder fortdauernder Streitigkeiten mit Dritten – seien sie vor Gericht anhängig oder nicht – Entscheidungen der Exekutive bevorstehen.

### **1. Klage der bauausführenden ARGE vor dem Landgericht Oldenburg**

Die Arbeitsgemeinschaft um die Firma Johann Bunte Bauunternehmung GmbH & Co. KG (ARGE) hat die JadeWeserPort Realisierungs GmbH & Co. KG (JWP-R) wegen Nachtragsforderungen aus dem Bauhauptvertrag vor dem Landgericht Oldenburg verklagt. Derzeit wird ein Sachverständigengutachten eingeholt. Der Prozess wird vermutlich noch längere Zeit andauern. Es handelt sich somit um einen laufenden Vorgang.

Die Prozessführung obliegt der JWP-R und den Regierungen der Länder Niedersachsen und Bremen als die Aufsichts- und Gesellschafterfunktion ausübenden Organe. Aufgrund der Tatsache, dass der Prozessausgang Konsequenzen für die Finanzierung der Gesellschaft hätte, die über Einlagen oder Bürgschaften der Länder Bremen und Niedersachsen gewährleistet wird, sind die Gesellschafter sehr eng in den Prozess einge-

bunden. Die Preisgabe von prozessrelevanten Informationen würde die Freiheit der Landesregierung beeinträchtigen, in ihrer Rolle als Gesellschafter unbeeinflusst von parlamentarischen Diskussionen die notwendigen Entscheidungen treffen zu können, z.B. über weitere Rechtsmittel oder auch einen möglichen Vergleichsschluss. Es bestünde die Gefahr eines Mitregierens Dritter. Diese Gefahr wäre auch bei entsprechender Vertraulichkeit der Einsichtnahme nicht gewährleistet, da die Inhalte in vertraulichen Ausschusssitzungen diskutiert werden und auch Gegenstand informeller Regierungskontakte sein könnten.

Allein schon aus diesen Gründen werden Dokumente, die diesen Rechtsstreit betreffen, nicht vorgelegt.

Darüber hinaus würden die Informationen selbst bei einer Vertraulichkeitserklärung einem relativ großen Personenkreis zugänglich gemacht werden. Der Bruch der Vertraulichkeit durch einen Einzelnen wäre kaum auf diesen rückführbar, so dass die Gefahr einer strafrechtlichen Sanktionierung für den Betreffenden relativ gering wäre. Während das Risiko, das sich bei Vertraulichkeitsbrüchen durch Parlamentarier realisiert, bei abgeschlossenen Verfahren regelmäßig geringfügig ist (vgl. BVerfGE 124, 78, 139), birgt bei laufenden Verfahren eine Ausdehnung des Wissensträgerkreises ungleich höhere Risiken: Sollten derartige Informationen an die Klägerseite gelangen, könnte dies die Position der JWP-R im Prozess signifikant schwächen. Allein schon die Gefahr, dass einzelne Inhalte der Gegenseite bekannt sein könnten, wird die Prozesstaktik beeinflussen.

## **2. Klärung von Zahlungsverpflichtungen im Zusammenhang mit den aufgetretenen Schlosssprengungen**

Momentan sind die Ursachen der Schlosssprengungen wie auch das Ausmaß der Schäden an der Kaje noch nicht abschließend ermittelt. Die Hafenummauerungen sind noch nicht abgenommen. Die ARGE saniert die Kaje im Rahmen der geschuldeten Vertragserfüllung. Die Arbeiten werden mit Blick auf den zweiten Kajeabschnitt noch einige Monate in Anspruch nehmen. Die Reparaturen, die derzeit durchgeführt werden, sollen schätzungsweise 40 bis 50 Millionen Euro kosten.

Sofern es sich um einen versicherten Schaden handelt, könnten JWP-R bzw. die ARGE die Kosten der Schadensbeseitigung von der Bauleistungsversicherung fordern. Ob der Schaden versichert ist, hängt vom Ergebnis der Ursachenforschung, aber auch von der Auslegung der maßgeblichen Klauseln aus dem Versicherungsvertrag ab. In Anbetracht der Schadenshöhe werden höchstwahrscheinlich unterschiedliche Positionen zum Sachverhalt wie auch zu rechtlichen Aspekten unter den Beteiligten diskutiert werden müssen. Sollte es hier zu keiner Einigung kommen, wird entweder JWP-R oder die ARGE den Weg der Zivilklage beschreiten, sofern Aussicht auf Erfolg besteht.

Sollte die Versicherung im Ergebnis den Schaden nicht oder nicht vollständig regulieren, wird wahrscheinlich die ARGE versuchen, die Mehrkosten von JWP-R zu realisieren. Sofern Verhandlungen scheitern, würde die ARGE JWP-R wahrscheinlich verklagen.

Darüber hinaus hat die EUROGATE Container Terminal Wilhelmshaven GmbH & Co. KG (EUROGATE) geäußert, die mit der nur eingeschränkt erfolgten Kajeübergabe am

05.05.2012 verbundenen angeblichen Einschränkungen ihres Probebetriebs nicht hinnehmen zu wollen und die Stellung von Forderungen angekündigt. Auch hierüber wird es in nächster Zeit Verhandlungen zwischen JWP-R und EUROGATE, aber auch mit der ARGE geben.

Aufgrund der andauernden Ursachenforschung, der laufenden Schadensbeseitigung wie auch aufgrund der bevorstehenden Verhandlungen und konkret drohenden gerichtlichen Auseinandersetzungen wird der Vorgang als laufend eingestuft.

Da der Ausgang der Verhandlungen mit den unterschiedlichen Partnern jeweils Auswirkungen auf die Finanzierung der JWP-R haben wird, können Verhandlungen und etwaige gerichtliche Schritte nur in enger Abstimmung mit den Gesellschaftern Bremen und Niedersachsen erfolgen. Die hierbei zu treffenden Entscheidungen obliegen den Verantwortlichen der beiden Landesregierungen und der Gesellschaft, die hier frei von der Einflussnahme Dritter im Interesse des Landes agieren können müssen. Das unter 1. zu der Gefahr des Mitregierens Dritter sowie zu möglicher Offenlegung von Informationen an Dritte Gesagte gilt hier insofern entsprechend.

Deshalb werden Unterlagen, die sensible, für künftige Verhandlungen in Bezug auf die aufgetretenen Schlosssprengungen und deren Beseitigung relevante Informationen enthalten, nicht vorgelegt.

### **3. Hafentarif**

Die JWP-R hat mit Datum vom 31.01.2012 Allgemeine Nutzungsbedingungen für den JadeWeserPort veröffentlicht, die insbesondere die geltenden Hafentarife beinhalten. Der Inhalt wurde intensiv im Aufsichtsrat mit den Vertretern der Landesregierungen von Bremen und Niedersachsen diskutiert und beschlossen. EUROGATE hat vor dem Landgericht Oldenburg und in zweiter Instanz vor dem Oberlandesgericht Oldenburg erfolglos versucht, eine einstweilige Verfügung gegen JWP-R zu erwirken, die dieser die Anwendung der Allgemeinen Nutzungsbedingungen dahingehend untersagt, in Bezug auf Containerschiffe im Linienverkehr der Long-Distance-Strecke ein Hafentgelt von 0,32 €/BRZ festzusetzen. Gegenüber Vertretern der JWP-R wurde von Vertretern der EUROGATE bzw. von deren Hauptgesellschafterin mehrfach mündlich angekündigt, den o.g. Hafentarif gerichtlich überprüfen zu wollen. Die im Vorfeld der Veröffentlichung mit den Gesellschaftern und im Aufsichtsrat geführten Diskussionen sind hierbei prozessrelevant. Aufgrund des im Zivilprozess geltenden Beibringungsgrundsatzes obliegt es der Gesellschaft in Abstimmung mit dem Aufsichtsgremium und den Gesellschaftern, zu entscheiden, welche dieser Informationen in den Prozess in welcher Form eingebracht werden. Daher ist die Festsetzung der Allgemeinen Nutzungsbedingungen und des Hafentarifs als noch nicht abgeschlossen zu werten.

Eine Änderung des Hafentarifs – ob basierend auf einer gerichtlichen Entscheidung oder auf einer Einigung mit EUROGATE – hätte finanzielle Auswirkungen auf die Rückführung aufgenommenen Darlehen wie auch auf Gewinnausschüttungen an die Gesellschafter. Insofern ist eine enge Begleitung des Verfahrens durch die Landesregierungen von Bremen und Niedersachsen geboten. Hierbei müssen diese eigenverantwortlich und frei von Einflussnahme Dritter agieren können. Die im Aufsichtsrat bereits geführten Diskussionen bilden die Grundlage für das weitere Regierungshandeln und müssen daher im Kreise der Landesregierungen von Bremen und Niedersachsen bleiben. Zudem sind

derartige Informationen beinhaltende Dokumente als sehr sensibel einzustufen und könnten EUROGATE unter Umständen in einem gerichtlichen Verfahren Vorteile bringen. Insofern gilt das unter 1. zum Thema Mitregieren Dritter wie auch zu der Gefahr der Informationsweitergabe Gesagte auch hier.

Dokumente, die Informationen zu der Entstehung der Allgemeinen Nutzungsbedingungen und des Hafentarifs beinhalten, werden daher nicht vorgelegt.

#### **4. Schlepperkonzessionen**

Die Firma Bugsier-, Reederei- und Bergungsgesellschaft mbH & Co. KG aus Hamburg (Bugsier) hat vor dem Oberlandesgericht Oldenburg eine einstweilige Verfügung gegen JWP-R erwirkt, die JWP-R dazu verpflichtet, im Falle eines Zuschlags im Rahmen der Ausschreibung der Schlepperkonzessionen am JadeWeserPort zu akzeptieren, dass die Verpflichtung zur Zahlung eines Konzessionsentgeltes unter dem Vorbehalt einer gerichtlichen Überprüfung steht. Bugsier zweifelt die Berechtigung der JWP-R an, die den JadeWeserPort anlaufenden Schiffe zu verpflichten, nur auf im Rahmen einer Ausschreibung ausgewählte Schleppdienstunternehmen zurückzugreifen, die sich wiederum zur Zahlung eines Konzessionsentgeltes an JWP-R verpflichtet haben. Vorbereitend zu dem noch nicht rechtshängigen Hauptverfahren hat Bugsier vor dem Verwaltungsgericht Oldenburg das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr wegen der Allgemeinverfügung zur Festlegung des Hafensbereichs des JadeWeserPort und der Niedersachsenbrücke verklagt. Das Verfahren ist zur Durchführung eines Mediationsverfahrens unter Beteiligung der JWP-R ausgesetzt. Ein erster Termin wird voraussichtlich Anfang September stattfinden. Darüber hinaus wurde seitens Bugsier gegen eine Hafenbehördliche Verfügung zur Notwendigkeit der Inanspruchnahme von Schleppdienstleistungen am JadeWeserPort Klage eingereicht. Diese wird gegebenenfalls in das Mediationsverfahren einbezogen. Vom Ausgang dieser Verfahren erhofft sich Bugsier offenbar Vorteile für ein Hauptsacheverfahren gegen JWP-R, so dass nach deren Abschluss aufgrund des günstigen Verfahrensausgangs im Einstweiligen Rechtsschutzverfahren höchstwahrscheinlich mit einer Klage gegen JWP-R zu rechnen ist. Der Gesamtvorgang wird daher als laufender Vorgang eingestuft.

Das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr ist hier als Partei, die Landesregierung zudem als Gesellschafter der JWP-R eingebunden. Insbesondere sind für die Prozessführung der JWP-R interne Unterlagen relevant. Solche unterliegen – anders als vorbereitende Unterlagen von Behörden für Verwaltungsentscheidungen im Prozess vor dem Verwaltungsgericht – im zu erwartenden Zivilprozess keiner Vorlagepflicht, sondern dem Beibringungsgrundsatz. JWP-R kann nach prozesstaktischen Erwägungen entscheiden, welche Informationen sie in den Prozess einführt. Auch entsprechende Prozessakten – sowohl im Verwaltungsverfahren wie auch im Zivilverfahren – sind als sensibel einzustufen. Gegen eine Vorlage der entsprechenden Dokumente sprechen ferner die unter 1. dargestellten Argumente, so dass die betreffenden Dokumente erst nach Abschluss der gerichtlichen Auseinandersetzungen vorgelegt werden können.

#### **5. Grenzkontrollstelle**

Gegenstand bei der Landesregierung geführter Akten ist auch die Einrichtung der Grenzkontrollstelle – nach EU-Recht vorgeschriebene amtliche Einrichtung zur Abfertigung untersuchungspflichtiger Waren zum freien Warenverkehr in der Gemeinschaft –

für die Einfuhr von Lebensmitteln und Futtermitteln. Gemäß Richtlinie 97/78/EG zur Festlegung von Grundregeln für die Veterinärkontrollen von aus Drittländern in die Gemeinschaft eingeführten Erzeugnissen geht einer Zulassung als Grenzkontrollstelle eine Überprüfung durch die Kommission in Zusammenarbeit mit der zuständigen Behörde des Mitgliedstaates voraus. Diese Überprüfung hat am 27.06.2012 stattgefunden. Der Entwurf des Kommissionsberichts zu dieser Überprüfung datiert vom 06.07.2012, die Einspruchsfrist beträgt 25 Arbeitstage und endet demgemäß am 10. August 2012. Das Verfahren "Zulassung der Grenzkontrollstelle" kann zu diesem Termin aller Voraussicht nach als abgeschlossen angesehen werden. In Abstimmung mit dem Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung kann ich Ihnen daher mitteilen, dass dem Aktenvorlagebegehren entsprochen werden kann. Eine entsprechende Vorlage der Akten ist mit der nächsten Tranche beabsichtigt.

Ich hoffe, die nunmehr detailliert dargelegten Informationen tragen dazu bei, die Entscheidung der Landesregierung transparenter und für die Abgeordneten nachvollziehbarer zu machen.



Jörg Bode

1) Vermerk:

**Verweigerung der Aktenvorlage nach Artikel 24 Abs. 3 der Niedersächsischen Verfassung (NV) bei laufenden oder zu erwartenden gerichtlichen Verfahren?**

**A. Sachverhalt und Auftrag**

Mitglieder des Ausschusses für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr und seines Unterausschusses „Häfen und Schifffahrt“ verlangen von der Landesregierung nach Artikel 24 Abs. 2 NV die Vorlage von Akten „zu Bau und zukünftigem Betrieb“ des Jade-Weser-Ports. Für die Landesregierung übersandte das Niedersächsische Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr dem Landtag zunächst drei Aktentranchen. Mit Schreiben vom 12.07.2012 übersandte das Ministerium dem Landtag eine vierte Aktentranche. Zu diesen Akten erklärte das Ministerium, einzelne Akten und Aktenbestandteile, die im Zusammenhang mit laufenden oder zu erwartenden gerichtlichen Verfahren stünden, würden bis zum Abschluss dieser Verfahren nicht vorgelegt. Durch eine Vorlage dieser Dokumente würden die Funktionsfähigkeit und Eigenverantwortung der Landesregierung wesentlich beeinträchtigt (Artikel 24 Abs. 3 Satz 1, 1. Fall NV). Nach der hierfür einschlägigen Rechtsprechung des BVerfG erstreckte sich die Kontrollkompetenz des Parlaments „grundsätzlich nur auf bereits abgeschlossene Vorgänge“. Solange die betreffenden gerichtlichen Verfahren noch nicht abgeschlossen seien, seien auch die entsprechenden Vorgänge in diesem Sinne noch nicht abgeschlossen. Mit dieser Verweigerung der Herausgabe von Teilen der Akten befasste sich der Unterausschuss „Häfen und Schifffahrt“ in seiner 52. Sitzung am 19.07.2012<sup>1</sup>. Dabei hat der Gesetzgebungs- und Beratungsdienst (GBD) mündlich zur Rechtslage vorgetragen. Im Hinblick auf diese Ausführungen ergänzte das Ministerium seine Ausführungen mit Schreiben vom 27.07.2012. Die Landesregierung habe noch nicht darüber entschieden, ob und inwieweit die in den nicht vorgelegten Akten und Aktenbestandteilen enthaltenen Tatsachen in den betreffenden gerichtlichen Verfahren offenbart werden sollten. Bei einem (vorzeitigen) Bekanntwerden dieser Tatsachen sei mit Nachteilen für das Land zu rechnen. Eine Vorlage der Akten unter der Bedingung einer vertraulichen Behandlung durch den Landtag sei nicht ausreichend, um den erforderlichen Geheimnisschutz zu wahren. Wegen der Einzelheiten des Vorbringens des Ministeriums und des Inhalts der betreffenden Akten wird auf die diesem Vermerk als **Anlagen 1 und 2** beigelegten Schreiben des Ministeriums vom 12.07. und 27.07.2012 verwiesen.

---

<sup>1</sup> Vgl. auch die Dringliche Anfrage der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen in der Drs. 16/5018.

Der GBD ist beauftragt worden zu prüfen, ob die Verweigerung der Vorlage der betreffenden Akten und Aktenbestandteile rechtmäßig ist.

## B. Rechtliche Stellungnahme

### 1. Anspruch auf Aktenvorlage

Nach Artikel 24 Abs. 2 Satz 1 NV hat die Landesregierung, wenn es mindestens ein Fünftel der Ausschussmitglieder verlangt, zum Gegenstand einer Ausschusssitzung Akten unverzüglich und vollständig vorzulegen. Dass ein solches Verlangen hier vorliegt, ist unstreitig.

### 2. Rechtmäßigkeit der Verweigerung

Fraglich ist, ob die Verweigerung der Vorlage der betreffenden Akten und Aktenbestandteile durch die Landesregierung rechtmäßig ist.

#### a) Formelle Rechtmäßigkeit: Begründung (Artikel 24 Abs. 3 Satz 2 NV)

Nach Artikel 24 Abs. 3 Satz 2 NV ist die Entscheidung der Landesregierung zu begründen. Die Vorlageverweigerung wäre daher nur dann formell rechtmäßig, wenn die Landesregierung eine ausreichende Begründung für ihre Entscheidung abgegeben hätte.

Eine solche Begründung muss nach einhelliger Auffassung die tatsächlichen und rechtlichen Erwägungen, die die Landesregierung zu ihrer Entscheidung veranlasst haben, einzelfallbezogen (d. h. bezogen auf jedes in den Akten befindliche Dokument), substantiiert und so nachvollziehbar wiedergeben, dass es sowohl den Abgeordneten als auch dem ggf. anzurufenden Niedersächsischen Staatsgerichtshof (StGH)<sup>2</sup> ermöglicht wird, die Verfassungsmäßigkeit der Verweigerung zu prüfen. Eine nur formelhafte, pauschale Wiedergabe der gesetzlichen Verweigerungsgründe oder von Auszügen aus Gerichtsentscheidungen genügt nicht<sup>3</sup>. Demnach muss die Landesregierung für jedes Dokument, dessen Vorlage sie ganz oder teilweise verweigern will, darlegen, auf welche Rechtsgrundlage sie ihre Verweigerung stützt, welche Belange aus ihrer Sicht für und gegen eine Vorlage sprechen, welches Gewicht sie den jeweiligen Belangen

<sup>2</sup> Einschlägig wäre ein Organstreitverfahren nach Artikel 54 Nr. 1 NV (siehe auch Drs. 12/5840, S. 19).

<sup>3</sup> *Bogan*, in: Epping u. a. [Hrsg.], *Hannoverscher Kommentar zur NV*, 1. Aufl. 2012, Artikel 24 Rn. 23; *Hagebölling*, *NV, Kommentar*, 2. Aufl. 2011, Artikel 24 Erl. 4, letzter Absatz; *Ipsen*, *NV, Kommentar*, 1. Aufl. 2011, Artikel 24 Rn. 30; zur Rechtslage im Bund BVerfGE 124, 78 (128 f.) und BVerfG, Beschluss vom 01.07.2009 - 2 BvE 5/06 - DVBl. 2009, 1103 (1105); zur Rechtslage im jeweiligen Land VerfGH Berlin, Urteil vom 14.07.2010 - 57/08 - DVBl. 2010, 966 (968); VerfGH Mecklenburg-Vorpommern, Urteil vom 19.12.2002 - LVerfG 5/02 - NJW 2003, 815 (816 f.); VerfGH Bayern, Entscheidung vom 17.07.2001 - Vf. 56-IVa-00 - NVwZ 2002, 715 (716); VerfG Hamburg, Urteil vom 21.12.2010 - HVerfG 1/10 - NVwZ-RR 2011, 267 (3. Leitsatz), bei juris Rn. 60 f.; VerfGH Sachsen, Urteil vom 16.04.1998 - Vf. 14-I-97 - DVBl. 1998, 774 (775).

zumisst und inwieweit sie die Belange gegeneinander abgewogen hat<sup>4</sup>. Sofern eine solche Begründung nur möglich ist, wenn dabei bereits an sich geheimzuhaltende Informationen mitgeteilt oder Rückschlüsse darauf ermöglicht werden, kommt auch die Möglichkeit in Betracht, dem Ausschuss die Begründung in nicht-öffentlicher oder vertraulicher Sitzung zu geben<sup>5</sup>.

Diesen Anforderungen genügte die von der Landesregierung in ihrem Schreiben vom 12.07.2012 zunächst abgegebene Begründung nicht. Sie lässt zwar erkennen, dass sich die Landesregierung für die Verweigerung der Vorlage einzelner Akten und Aktenbestandteile auf eine wesentliche Beeinträchtigung ihrer Funktionsfähigkeit und Eigenverantwortung im Sinne von Artikel 24 Abs. 3 Satz 1, 1. Fall NV berufen will. Nicht erkennbar ist jedoch, auf welche Akten und Aktenbestandteile bzw. Einzeldokumente sich dies konkret bezieht und ob überhaupt eine einzelfallbezogene Abwägung stattgefunden hat.

Ob diese Beurteilung auch noch gilt, nachdem die Landesregierung ihre Begründung mit Schreiben vom 27.07.2012 ergänzt hat, können wir nicht zweifelsfrei feststellen. Einerseits ist die Begründung nunmehr vergleichsweise ausführlich und lässt deutlich mehr als bisher erkennen, welche tatsächlichen und rechtlichen Erwägungen die Landesregierung zu ihrer Entscheidung bewogen haben. Auch werden die betreffenden Dokumente zumindest ihrem Inhalt nach genauer beschrieben. Außerdem enthält die Begründung Ausführungen dazu, warum eine Vorlage unter der Bedingung einer vertraulichen Behandlung durch den Landtag aus Sicht der Landesregierung nicht in Betracht kommt. Daher wird man die Begründung nunmehr, zumal es sich bei der Begründungspflicht als solcher lediglich um eine formelle Anforderung handelt<sup>6</sup>, jedenfalls nicht als offensichtlich unzureichend ansehen können. Andererseits wird nach wie vor nur ansatzweise deutlich, auf welche Dokumente sich die jeweiligen Erwägungen konkret beziehen sollen und inwieweit im jeweiligen Einzelfall eine substantiierte Abwägung stattgefunden hat. Dies könnte dafür sprechen, dass dem Begründungserfordernis weiterhin nicht ausreichend Rechnung getragen wurde.

## **b) Materielle Rechtmäßigkeit**

Nach Artikel 24 Abs. 3 Satz 1 NV braucht die Landesregierung einem zulässigen Aktenvorlageverlangen nach Artikel 24 Abs. 2 NV nicht zu entsprechen, soweit dadurch die Funktionsfähigkeit und Eigenverantwortung der Landesregierung wesentlich beeinträchtigt würden (1. Fall) oder zu befürchten ist, dass durch das Bekanntwerden von Tatsachen dem Wohl des Landes oder des Bundes Nachteile zugefügt (2. Fall) oder schutzwürdige Interessen Dritter verletzt werden (3. Fall). Die Vorlageverweigerung wäre daher nur dann materiell rechtmäßig, wenn einer dieser Gründe vorläge.

<sup>4</sup> Vgl. insbesondere VerfGH Berlin, ebenda.

<sup>5</sup> Zur insoweit übertragbaren Rechtslage im Bund BVerfGE 124, 78 (129); BVerfG, Beschluss vom 01.07.2009, a. a. O. (1105).

<sup>6</sup> In formeller Hinsicht ist nicht maßgeblich, ob die Begründung inhaltlich tragfähig oder richtig ist.

Nach dem Wortlaut der Schreiben vom 12.07. und 27.07.2012 beruft sich die Landesregierung nach wie vor ausdrücklich nur auf Artikel 24 Abs. 3 Satz 1, 1. Fall NV (wesentliche Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit und Eigenverantwortung der Landesregierung). Hier liegt daher der Schwerpunkt unserer Prüfung. Darüber hinaus ergeben sich aus dem Schreiben vom 27.07.2012 aber Anhaltspunkte dafür, dass auch der Grund nach Artikel 24 Abs. 3 Satz 1, 2. Fall, 1. Alt. NV (Nachteile für das Wohl des Landes) in Betracht kommen könnte. Auf diesen Punkt gehen wir daher ergänzend ein. Ob darüber hinaus auch eine Verletzung schutzwürdiger Interessen Dritter zu befürchten sein könnte (Artikel 24 Abs. 3 Satz 1, 3. Fall NV), ist für uns nicht erkennbar, so dass sich unsere Prüfung auf diesen Grund nicht erstreckt.

#### **aa) Wesentliche Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit und Eigenverantwortung der Landesregierung (Artikel 24 Abs. 3 Satz 1, 1. Fall NV)**

Fraglich ist, ob durch die Vorlage der betreffenden Akten und Aktenbestandteile die Funktionsfähigkeit und Eigenverantwortung der Landesregierung wesentlich beeinträchtigt würden (Artikel 24 Abs. 3 Satz 1, 1. Fall NV). Hintergrund für diese Regelung ist der Gewaltenteilungsgrundsatz<sup>7</sup> (Artikel 2 Abs. 1 Satz 2 NV). Es geht darum, inwieweit der Regierung (als Organ der vollziehenden Gewalt) gegenüber dem Landtag (als Organ der Gesetzgebung) ein Bereich vorbehalten ist, der dem parlamentarischen Informationsrecht (Artikel 24 Abs. 1 und 2 NV), welches der Überwachung der vollziehenden Gewalt (Regierung und Verwaltung) durch den Landtag gemäß Artikel 7 Satz 2 NV dient<sup>8</sup>, entzogen ist.

##### **(1) Bedeutung der Frage, ob ein abgeschlossener Vorgang betroffen ist**

Die Landesregierung vertritt die Auffassung, die Kontrollkompetenz des Parlaments erstrecke sich „grundsätzlich nur auf bereits abgeschlossene Vorgänge“. Zu klären ist daher zunächst, welche Bedeutung bei der Anwendung des Artikels 24 Abs. 3 Satz 1, 1. Fall NV der Frage zukommt, ob der Inhalt einer Akte einen abgeschlossenen Vorgang betrifft oder nicht.

##### **(a) Rechtsprechung des StGH**

Der StGH hat in seinem Beschluss vom 15.05.1996 - StGH 12/95 -<sup>9</sup>, in dem er die Regelung in Artikel 24 Abs. 3 Satz 1, 1. Fall NV ausgelegt hat, ausgeführt, der Zweck der Bestimmung gehe dahin, ein Mindestmaß an Gewaltentrennung zu sichern, indem der Regierung für die interne Entscheidungsbildung ein vertraulicher, nicht ausforschbarer Initiativ-, Beratungs- und Handlungsbereich garantiert werde (sog. Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung<sup>10</sup>). Bestimmend dafür sei die Notwendigkeit, den behörden-

<sup>7</sup> Vgl. BVerfGE 110, 199 (214).

<sup>8</sup> Vgl. StGHE 3, 251 (255).

<sup>9</sup> StGHE 3, 251 (255 ff.).

<sup>10</sup> Zu diesem Begriff vgl. auch BVerfGE 67, 100 (139); 110, 199 (214).

internen, oft ressortübergreifenden Abläufen der Entscheidungsvorbereitung, Willensbildung und Entscheidungsfindung jenes Maß von sachlicher und persönlicher Unbefangenheit zu geben, das zur sachgerechten Willensbildung und Entscheidungsfindung unerlässlich sei. Dies gelte unabhängig davon, ob der betreffende Vorgang bereits abgeschlossen sei oder nicht<sup>11</sup>.

Würde man diese Entscheidung zugrunde legen, so käme der Frage, ob der Inhalt einer Akte einen abgeschlossenen Vorgang betrifft oder nicht, bei der Anwendung des Artikels 24 Abs. 3 Satz 1, 1. Fall NV keine eigenständige Bedeutung zu. Denn nach dieser Entscheidung soll die Landesregierung stets - auch bei abgeschlossenen Vorgängen - berechtigt sein, die Vorlage von Akten zu verweigern, soweit dadurch dem Ausschuss der Prozess der Entscheidungsvorbereitung und Willensbildung innerhalb der Landesregierung bekannt würde.

Diese Entscheidung des StGH ist allerdings in der Literatur kritisch aufgenommen worden<sup>12</sup>. Außerdem ist zweifelhaft, ob sie sich angesichts der später ergangenen, nachfolgend behandelten Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) zur Auslegung des Artikels 23 Abs. 3 Satz 1, 4. Fall der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, die inhaltlich deutlich von der Entscheidung des StGH abweicht, aufrecht erhalten lässt. Zwar betrifft die Entscheidung des BVerfG die Rechtslage in Schleswig-Holstein. Auch ist das BVerfG nicht zuständig für die Auslegung des Artikels 24 NV im Rahmen von Organstreitigkeiten nach Artikel 54 Nr. 1 NV zwischen Landtag und Landesregierung in Niedersachsen. Daher kommt der Entscheidung keine unmittelbare Bindungswirkung für Niedersachsen zu<sup>13</sup>. Jedoch war Artikel 23 Abs. 3 Satz 1, 4. Fall der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein Vorbild für die Regelung in Artikel 24 Abs. 3 Satz 1, 1. Fall NV<sup>14</sup>. Daher liegt es nahe, dass der Verfassungsgeber in Niedersachsen der Regelung auch einen im Wesentlichen gleichen Inhalt beilegen wollte<sup>15</sup>. Die Entscheidung des StGH ist auch nach unserer Einschätzung nicht überzeugend. Denn es ist nicht ersichtlich, warum dem Parlament auch bei - u. U. schon seit Langem - abgeschlossenen Vorgängen ausnahmslos sämtliche Informationen, die den Willensbildungsprozess der Landesregierung betreffen, vorenthalten werden müssten, also z. B. selbst dann, wenn die betreffenden Personen schon nicht mehr im Amt sind. Ein derart absoluter Schutz des Willensbildungsprozesses der Landesregierung zu Lasten des parlamentarischen Informationsrechts kann u. E. auch nicht mit der Erwägung gerechtfertigt werden, dass die Freiheit des Willensbildungsprozesses beeinträchtigt werden könnte, wenn die Beteiligten damit rechnen müssten, dass ihr Beitrag später dem Parlament zur Kenntnis gelangt. Vielmehr wird man auch insoweit im jewei-

---

<sup>11</sup> Anders (jedenfalls bei abgeschlossenen Vorgängen grundsätzliche Vorlagepflicht der Regierung) hat z. B. der StGH Bremen entschieden (Entscheidung vom 01.03.1989 - St 1/88 - NVwZ 1989, 953 ff.).

<sup>12</sup> Insbesondere Kühne, NdsVBl. 1997, 1 ff.

<sup>13</sup> Vgl. auch BVerfGE 110, 199 (220).

<sup>14</sup> Vgl. Drs. 12/5840, S. 18; StGHE 3, 251 (255 f.).

<sup>15</sup> Dahingehend dürften dem Grunde nach auch die Ausführungen des StGH (StGHE 3, 251 [255 f.]) zu verstehen sein.

ligen Einzelfall eine Abwägung zwischen dem Geheimhaltungsinteresse der Regierung und dem parlamentarischen Informationsinteresse vorzunehmen haben<sup>16</sup>.

Wir legen daher der Prüfung im Folgenden nicht die o. g. Entscheidung des StGH zugrunde, zumal sich auch die Landesregierung im vorliegenden Fall der Sache nach nicht darauf, sondern auf die nachfolgend behandelte Rechtsprechung des BVerfG stützt<sup>17</sup>.

#### **(b) Rechtsprechung des BVerfG**

Soweit sich die Landesregierung zur Stützung ihrer Auffassung auf die Rechtsprechung des BVerfG beruft, ist damit insbesondere der Beschluss des BVerfG vom 30.03.2004 - 2 BvK 1/01 -<sup>18</sup>, in dem sich das Gericht mit der Auslegung von Artikel 23 Abs. 3 Satz 1, 4. Fall der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein befasst hat, angesprochen<sup>19</sup>.

Nach der genannten Regelung kann die dortige Landesregierung die Vorlage von Akten ablehnen, „wenn die Funktionsfähigkeit und die Eigenverantwortung der Landesregierung beeinträchtigt werden“. Nach der Entscheidung des BVerfG dient diese Vorschrift sowohl dem Schutz eigenverantwortlicher Kompetenzausübung der Regierung vor parlamentarischer Mitentscheidung in laufenden Angelegenheiten („Eigenverantwortung“) als auch dem Schutz der Freiheit und Offenheit der Willensbildung innerhalb der Regierung („Funktionsfähigkeit“). Solange eine Entscheidung der Regierung noch nicht getroffen worden und der entsprechende Vorgang damit noch nicht abgeschlossen sei, bestehe *grundsätzlich* keine Kontrollbefugnis des Parlaments, weil bis zu dem Zeitpunkt, in dem die Entscheidung getroffen werde, regelmäßig die Gefahr bestehe, dass es durch einen Zugriff des Parlaments auf Informationen über die Entscheidungsvorbereitung zu einem „Mitregieren“ des Parlaments bei Entscheidungen komme, die in der ausschließlichen Kompetenz der Regierung lägen. Aber auch bei abgeschlossenen Vorgängen könne es zulässig sein, die Vorlage von Akten über die Entscheidungsvorbereitung zu verweigern. Erforderlich sei stets eine einzelfallbezogene Abwägung zwischen dem jeweiligen Geheimhaltungsinteresse der Regierung und dem jeweiligen

---

<sup>16</sup> Vgl. auch Caspar in: Caspar/Ewer/Nolte/Waack, Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, Kommentar, 1. Aufl. 2006, Artikel 23 Rn. 73 ff., auch m. w. N. zu den in der Literatur (früher) vertretenen Auffassungen (bei Rn. 78).

<sup>17</sup> Auf Seite 2 des Schreibens vom 27.07.2012 beruft sich das Ministerium zwar auch auf die o. g. Entscheidung des StGH, jedoch nicht inhaltlich auf die darin vom StGH vorgenommene Auslegung des Artikels 24 Abs. 3 Satz 1, 1. Fall NV, sondern nur insoweit, als sich aus der Entscheidung des StGH ergebe, dass durch die Schaffung der Regelung in der NV die Rechtsprechung des BVerfG zum Schutz des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung habe aufgenommen werden sollen. Inhaltlich bezieht sich das Ministerium ausdrücklich auf BVerfGE 110, 199 (218 f.) und 124, 78 (122). Diese Entscheidungen weichen aber wesentlich von der Entscheidung des StGH ab (dazu sogleich).

<sup>18</sup> BVerfGE 110, 199 (214 ff.).

<sup>19</sup> Im Wesentlichen gleichlautende Ausführungen hat das BVerfG in seinem Beschluss vom 17.06.2009 - 2 BvE 3/07 - (BVerfGE 124, 78 [120 ff.]) auch für das Verhältnis zwischen einem Untersuchungsausschuss des Deutschen Bundestages und der Bundesregierung gemacht. Auf Seite 2 des Schreibens vom 27.07.2012 beruft sich das Ministerium ausdrücklich auf diese und die vorgenannte Entscheidung des BVerfG.

parlamentarischen Informationsinteresse. Dabei sei zu berücksichtigen, dass nach Abschluss eines Vorgangs der Schutz der Eigenverantwortung der Regierung nicht mehr ins Gewicht falle, sondern nur noch der - in erster Linie präventive - Schutz ihrer Funktionsfähigkeit (Freiheit und Offenheit der Willensbildung). Im Übrigen seien einerseits Unterlagen aus dem Bereich der Vorbereitung einer Regierungsentscheidung, die Aufschluss über den Prozess der Willensbildung gäben, umso schutzwürdiger, je „näher“ sie der gubernativen Entscheidung stünden. So komme Erörterungen im Kabinett eine besonders hohe Schutzwürdigkeit zu. Andererseits müsse aber auch das parlamentarische Informationsinteresse in die Abwägung einbezogen werden. Dieses müsse umso gewichtiger sein, je weiter das Informationsbegehren in den „innersten Bereich“ des Regierungshandelns eindringe. Ein besonders hohes Gewicht komme dem parlamentarischen Informationsinteresse aber zu, soweit es um die Aufklärung von Rechtsverstößen und vergleichbaren Missständen innerhalb der Regierung gehe.

Diese Rechtsprechung ist auf die Auslegung des Artikels 24 Abs. 3 Satz 1, 1. Fall NV übertragbar<sup>20</sup>.

Danach ist die Landesregierung berechtigt, die Vorlage von Akten zu **abgeschlossenen Vorgängen** zu verweigern, soweit eine Abwägung zwischen dem Geheimhaltungsinteresse der Regierung und dem parlamentarischen Informationsinteresse im Einzelfall ergibt, dass das Geheimhaltungsinteresse der Regierung überwiegt.

Noch nicht geklärt ist damit aber, ob dieses Abwägungserfordernis auch für Akten zu **noch nicht abgeschlossenen Vorgängen** gilt.

Dies lässt sich aus der genannten Entscheidung wie auch aus der sonstigen Rechtsprechung des BVerfG nicht eindeutig ablesen.

In der Literatur wird die Auffassung vertreten, dass auch bei nicht abgeschlossenen Vorgängen grundsätzlich eine Abwägung vorzunehmen sei, diese aber in der Regel zugunsten des Geheimhaltungsinteresses der Regierung ausgehe, es sei denn, dem parlamentarischen Informationsinteresse käme im Einzelfall ausnahmsweise ein besonders hohes Gewicht zu<sup>21</sup>.

<sup>20</sup> In der Literatur wird teilweise angenommen, aus dem Umstand, dass nach Artikel 24 Abs. 3 Satz 1, 1. Fall NV nur eine „wesentliche“ Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit und Eigenverantwortung der Landesregierung zur Verweigerung berechtige, sei zu schließen, dass dem parlamentarischen Informationsinteresse stets ein höheres Gewicht zuzumessen sei als nach Artikel 23 Abs. 3 Satz 1, 4. Fall der schleswig-holsteinischen Landesverfassung, wo der Zusatz „wesentlich“ nicht enthalten ist (*Kühne*, a. a. O. [3 f.]; *Bogan*, a. a. O., Artikel 24 Rn. 28). Ob dies zutrifft, ist u. E. zweifelhaft. Das BVerfG hat jedenfalls den umgekehrten Schluss ausdrücklich für nicht zulässig erklärt (BVerfGE 110, 199 [220]).

- Auch wird teilweise vertreten, der Schutzbereich des Artikels 24 Abs. 3 Satz 1 NV erstrecke sich nur auf Regierungshandeln (Gubernative), nicht aber auf Verwaltungshandeln (Administrative) der Regierung, sodass sich die Regierung für die Verweigerung der Vorlage von Akten über ihr Verwaltungshandeln grundsätzlich nicht auf den Schutz ihrer Eigenverantwortung und Funktionsfähigkeit berufen könne (*Kühne*, a. a. O. [2]; *Bogan*, a. a. O., Artikel 24 Rn. 24; ähnlich VerfGH Berlin, a. a. O. [969] zur Verfassungsrechtslage in Berlin). Auch diese Einschränkung ist u. E. nicht zweifelsfrei, zumal sich in der Praxis kaum mit Sicherheit bestimmen lassen dürfte, wo die Grenze zwischen Regierungs- und Verwaltungshandeln verläuft.

<sup>21</sup> *Bogan*, a. a. O., Artikel 24 Rn. 26 f.; *Caspar*, a. a. O., Artikel 23 Rn. 85.

Diese Auffassung ist nach unserer Einschätzung zutreffend. Denn zum einen hat das BVerfG ausgeführt, der Schutz der Eigenverantwortung der Landesregierung gelte nur für „laufende Angelegenheiten“, während der Schutz ihrer Funktionsfähigkeit (sowohl in laufenden Angelegenheiten als) „auch bei abgeschlossenen Vorgängen“ eingreife<sup>22</sup>. Daraus folgt zwar, dass in „laufenden Angelegenheiten“ dem Geheimhaltungsinteresse der Regierung ein besonders hohes Gewicht beizumessen ist. Es ist aber nicht ausgeschlossen, dass dem parlamentarischen Informationsinteresse nicht ausnahmsweise auch in „laufenden Angelegenheiten“ ein höheres Gewicht zuzumessen sein könnte als dem Schutz der Eigenverantwortung und der Funktionsfähigkeit der Regierung. Dass dies der Fall sein könnte, ergibt sich auch daraus, dass es sinnlos wäre, die Eigenverantwortung der Landesregierung in der Regelung zu benennen, wenn sich die in Artikel 24 NV geregelte parlamentarische Kontrollbefugnis ausnahmslos auf abgeschlossene Vorgänge erstrecken würde, weil bei solchen Vorgängen die Eigenverantwortung der Regierung nach der Rechtsprechung des BVerfG keine Rolle spielt<sup>23</sup>. Zum anderen ist der Schutz der Eigenverantwortung der Landesregierung im Rahmen des Gewaltenteilungsgrundsatzes zwar ein sehr gewichtiger Belang, weil die Regierung gegenüber dem Parlament für eine Entscheidung nur verantwortlich ist, soweit sie sie selbst getroffen hat und beeinflussen konnte<sup>24</sup>. Jedoch ist nicht jede Einflussnahme des Parlaments auf das Handeln der Regierung, zumal wenn es sich „nur“ um einen „informativischen Eingriff“<sup>25</sup> handelt, zugleich eine Verletzung des Gewaltenteilungsgrundsatzes<sup>26</sup>. Außerdem betont das BVerfG im Zusammenhang mit parlamentarischen Kontrollbefugnissen gegenüber der Regierung stets, dass eine Verfassungsauslegung geboten sei, nach der parlamentarische Kontrolle wirksam sein könne<sup>27</sup>. Die Wirksamkeit der parlamentarischen Kontrolle könnte aber erheblich beeinträchtigt sein, wenn sie ausnahmslos auf eine nachträgliche Kontrolle bereits getroffener Regierungsentscheidungen beschränkt wäre. Vielmehr dürfte es ausnahmsweise erforderlich sein, das Parlament bereits im Stadium der Entscheidungsvorbereitung zu informieren, insbesondere dann, wenn durch die Regierungsentcheidung „vollendete Tatsachen“ geschaffen würden, die nachträglich nicht mehr korrigiert werden könnten. Dies zeigt im niedersächsischen Verfassungsrecht auch die Regelung in Artikel 25 NV, nach deren Absatz 1 die Landesregierung den Landtag sogar von sich aus über die Vorbereitung bestimmter Maßnahmen (z. B. die Durchführung von Großvorhaben) zu unterrichten hat, obwohl der entsprechende Vorgang noch nicht abgeschlossen ist. Nach Artikel 25 Abs. 2 NV gilt insoweit zwar Artikel 24 Abs. 3 Satz 1 NV entsprechend. Dies ändert jedoch nichts daran, dass die Unterrichtung des Parlaments in den betreffenden Fällen die Regel und das Unterlassen die Ausnahme ist.

---

<sup>22</sup> BVerfGE 110, 199 (216, 221).

<sup>23</sup> Vgl. BVerfGE 110, 199 (216).

<sup>24</sup> StGH Bremen, a. a. O. (955).

<sup>25</sup> BVerfGE 110, 199 (215).

<sup>26</sup> StGH Bremen, a. a. O. (955).

<sup>27</sup> BVerfGE 67, 100 (130); 110, 199 (215); 124, 78 (121).

Mithin ist u. E. davon auszugehen, dass auch bei Akten zu noch nicht abgeschlossenen Vorgängen eine Berechtigung zur Vorlageverweigerung nur besteht, wenn eine einzelfallbezogene Abwägung zwischen dem Geheimhaltungsinteresse der Regierung und dem parlamentarischen Informationsinteresse ergibt, dass dem erstgenannten Belang der Vorrang einzuräumen ist<sup>28</sup>.

Folglich führt der Umstand, dass der Inhalt einer Akte einen noch nicht abgeschlossenen Vorgang betrifft, bei der Anwendung des Artikels 24 Abs. 3 Satz 1, 1. Fall NV nach unserer Auffassung nicht dazu, dass die Vorlage derartiger Akten oder Aktenbestandteile ohne Weiteres verweigert werden dürfte. Vielmehr ist auch insoweit eine Abwägung vorzunehmen. Diese dürfte aber in der Regel zugunsten des Geheimhaltungsinteresses der Regierung, also nur ausnahmsweise zugunsten des parlamentarischen Informationsinteresses ausfallen, weil bis zum Abschluss eines Vorgangs auch der Schutz ihrer Eigenverantwortung als gewichtiger Belang in die Abwägung einzustellen ist.

## **(2) Vorliegen eines „abgeschlossenen Vorgangs“**

Fraglich ist ferner, ob die Auffassung der Landesregierung zutrifft, dass der Inhalt einer Akte keinen „abgeschlossenen Vorgang“ betrifft, soweit er im Zusammenhang mit einem laufenden oder zu erwartenden gerichtlichen Verfahren steht.

Was ein „abgeschlossener Vorgang“ im Sinne der dargestellten verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung ist, ist nicht eindeutig definiert. Die Auslegung des Begriffs muss sich aber wohl daran orientieren, dass der „Abschluss“ eines „Vorgangs“ den Zeitpunkt markiert, in dem die Regierung abschließend (positiv oder negativ) von einer ihrer Entscheidungsbefugnisse Gebrauch gemacht hat. Denn ab diesem Zeitpunkt besteht kein Bedürfnis mehr, die Eigenverantwortung der Regierung besonders zu schützen, weil es nicht mehr zu einem Mitentscheiden des Parlaments in der betreffenden Angelegenheit kommen kann und dieser Gesichtspunkt mithin im Rahmen der Abwägung nicht mehr ins Gewicht fallen kann. Folglich dürfte davon auszugehen sein, dass ein „Vorgang“ in der Regel „abgeschlossen“ ist, wenn die Landesregierung über einen bestimmten Gegenstand beraten und beschlossen hat oder feststeht, dass sie einen bestimmten Beratungsgegenstand nicht weiter behandeln wird<sup>29</sup>. Ob dies auch dann gilt, wenn es sich um ein gestrecktes oder gestuftes Verfahren handelt, in dem eine

---

<sup>28</sup> An dieser Einschätzung ändert sich durch das Urteil des BVerfG vom 19.06.2012 - 2 BvE 4/11 - (juris) zur Auslegung des Artikels 23 Abs. 2 Satz 2 des Grundgesetzes (GG) nichts. Zwar hat das BVerfG dort auf den ersten Blick vergleichsweise streng formuliert, dass „kein Anspruch des Parlaments auf Unterrichtung“ bestehe, „solange die interne Willensbildung der [Regierung] nicht abgeschlossen“ sei (4. Leitsatz a. E. und bei juris Rn. 115). Diese scheinbar strikte Grenzziehung hat das Gericht dann aber wieder durch das Wort „grundsätzlich“ relativiert (bei juris Rn. 124) und außerdem an anderer Stelle das Erfordernis einer „effektiven Einflussnahme [des Parlaments] auf die Willensbildung der [Regierung]“ hervorgehoben (bei juris Rn. 107 f.). Daher lassen sich u. E. aus dieser Entscheidung keine durchgreifenden Anhaltspunkte dafür herleiten, dass das BVerfG von seiner früheren, oben dargestellten Rechtsprechung zum Schutz des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung grundlegend abweichen will.

<sup>29</sup> StGH Bremen, a. a. O. (956).

einzelne Entscheidung der Regierung lediglich einen Zwischenschritt darstellt, lässt sich nicht allgemein feststellen. Vielmehr kommt es insoweit auf die jeweiligen Umstände des Einzelfalls an<sup>30</sup>.

Danach genügt der Umstand, dass ein „Vorgang“ Gegenstand eines laufenden oder zu erwartenden gerichtlichen Verfahrens ist oder mit einem solchen Verfahren im Zusammenhang steht, für sich allein noch nicht, um davon auszugehen, der in den betreffenden Akten dokumentierte „Vorgang“ sei noch nicht „abgeschlossen“. Vielmehr ist in Bezug auf alle in den Akten dokumentierten Tatsachen zu prüfen, ob es sich um Informationen handelt, die einen in sich abgeschlossenen Entscheidungsprozess innerhalb der Regierung betreffen mit der Folge, dass im Zeitpunkt der Aktenvorlage die Eigenverantwortung der Regierung nicht mehr beeinträchtigt sein kann. Dabei wird man grundsätzlich zwischen dem „Vorgang“ des gerichtlichen Verfahrens als solchem und dem „Vorgang“, der Gegenstand des gerichtlichen Verfahrens ist, unterscheiden müssen. So dürften in der Regel einerseits die Akten, die das auf den Abschluss eines Vertrages, den Erlass eines Verwaltungsaktes oder das Ergehen einer sonstigen Entscheidung gerichtete Verfahren dokumentieren, „abgeschlossene Vorgänge“ betreffen. Andererseits dürften Akten über - gerichtliche, vor- oder außergerichtliche - Rechtsstreitigkeiten, die sich im Anschluss daran entwickeln, z. B. hinsichtlich der Durchführung eines Vertrages oder des Vollzuges oder der Anfechtung einer Entscheidung, in der Regel keine „abgeschlossenen Vorgänge“ betreffen, solange keine - abschließende - Entscheidung der Regierung über ihr Verhalten in dem jeweiligen Rechtsstreit getroffen worden ist.

Wo genau die Grenze verläuft, lässt sich aber nur im Einzelfall in Kenntnis der konkret betroffenen Dokumente beurteilen. Da uns diese mangels konkreter Bezeichnung durch die Landesregierung auch in dem Schreiben vom 27.07.2012 nach wie vor nicht bekannt sind, können wir über diese allgemeinen Erwägungen hinaus insoweit keine weitergehende Stellungnahme im vorliegenden Fall abgeben.

### **(3) Durchführung und Gegenstand der Abwägung**

Wie dargelegt, ist nach unserer Auffassung die Berechtigung zur Verweigerung der Aktenvorlage sowohl bei abgeschlossenen als auch bei nicht abgeschlossenen Vorgängen dem Grunde nach davon abhängig, dass die Landesregierung eine Abwägung zwischen ihrem Geheimhaltungsinteresse und dem parlamentarischen Informationsinteresse vornimmt. Fraglich ist daher, welche Anforderungen an diese Abwägung zu stellen sind.

Zunächst sind die für und gegen eine Aktenvorlage sprechenden Belange vollständig und richtig zu ermitteln, zu gewichten und gegeneinander abzuwägen<sup>31</sup>.

<sup>30</sup> StGH Bremen, ebenda; vgl. auch Hübner, in: von Mutius/Wuttke/Hübner, Kommentar zur Landesverfassung Schleswig-Holstein, 1. Aufl. 1995, Artikel 23 Rn. 20.

<sup>31</sup> Vgl. VerfGH Berlin, a. a. O. (968).

Außerdem muss sich die Abwägung grundsätzlich konkret auf jede einzelne der in den betreffenden Akten dokumentierten Tatsachen beziehen<sup>32</sup>. Dies ergibt sich daraus, dass die Landesregierung nach Artikel 24 Abs. 3 Satz 1, 1. Fall NV nur berechtigt ist, die Vorlage von Akten zu verweigern, „soweit“ dadurch die Funktionsfähigkeit und Eigenverantwortung der Landesregierung wesentlich beeinträchtigt würden. Dies bedeutet im Umkehrschluss, dass sie die Vorlage einer Akte oder eines Aktenbestandteils nicht verweigern darf, soweit darin keine geheimzuhaltenden Informationen enthalten sind. Dem muss sie ggf. dadurch Rechnung tragen, dass sie Akten oder Aktenbestandteile, die untrennbar sowohl geheimzuhaltende als auch nicht geheimzuhaltende Informationen enthalten, zwar vorlegt, darin jedoch die geschützten Informationen unkenntlich macht („schwärzt“).

Fraglich ist darüber hinaus, ob die Landesregierung im Rahmen ihrer Abwägung<sup>33</sup> auch prüfen muss, ob es zum Schutz der Funktionsfähigkeit und Eigenverantwortung der Landesregierung erforderlich ist, die betreffenden Akten oder Aktenbestandteile überhaupt nicht vorzulegen, oder ob es zur Wahrung des Geheimhaltungsinteresses der Regierung ausreicht, die jeweiligen Unterlagen unter der Bedingung vorzulegen, dass der Ausschuss diese nach § 95 a der Geschäftsordnung des Niedersächsischen Landtages (GO-LT) für vertraulich erklärt. Geklärt ist zwar, dass diese Verfahrensweise in Betracht zu ziehen ist, soweit es um den Schutz des Wohles des Bundes oder des Landes (sog. Staatswohl) oder schutzwürdiger Interessen Dritter (insbesondere ihrer Grundrechte) geht (Artikel 24 Abs. 3 Satz 1, 2. und 3. Fall NV)<sup>34</sup>. Maßgebend für diese Erwägung ist jedoch, dass sowohl das Staatswohl als auch der Schutz der Grundrechte Regierung und Parlament grundsätzlich gleichermaßen anvertraut sind, sodass es in der Regel für die Regierung keinen Grund gibt, dem Parlament dahingehende Informationen vorzuenthalten, wenn auf der Seite des Parlaments hinreichende Geheimhaltungsvorkehrungen getroffen werden<sup>35</sup>.

Diese Erwägung trifft aber auf das Verhältnis zwischen Regierung und Parlament im Hinblick auf den Schutz des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung der Regierung nicht zu. Denn insoweit geht es gerade darum, übermäßige „informativische Eingriffe“<sup>36</sup> des Parlaments in den ausschließlichen Kompetenzbereich der Regierung zu verhindern. Vor diesem Hintergrund könnte man die Auffassung vertreten, dass auch eine vertrauliche Vorlage der betreffenden Unterlagen generell ausgeschlossen ist, so-

<sup>32</sup> Vgl. VerfGH Berlin, ebenda.

<sup>33</sup> Ob man diese Frage im Rahmen der Abwägung oder im Zusammenhang mit der bei Artikel 24 Abs. 3 Satz 1 NV von der Landesregierung zu treffenden Ermessensentscheidung („braucht nicht zu entsprechen“; vgl. dazu *Bogan*, a. a. O., Artikel 24 Rn. 22; *Caspar*, a. a. O., Artikel 23 Rn. 56) prüft, ist im Ergebnis unerheblich.

<sup>34</sup> Vgl. dazu *Bogan*, a. a. O., Artikel 24 Rn. 31 f.; *Hagebölling*, a. a. O., Artikel 24 Erl. 4, letzter Absatz; ferner BVerfGE 67, 100 (134 ff.); 124, 78 (123 ff.); VerfGH Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 19.08.2008 - VerfGH 7/07 - NVwZ-RR 2009, 41 (45). Zum Staatswohl siehe auch die Ausführungen unter bb).

<sup>35</sup> BVerfGE 67, 100 (136, 139); 124, 78 (124, 138 f.); *Bogan*, a. a. O., Artikel 24 Rn. 29; *Neumann*, NV, Kommentar, 3. Auf. 2000, Artikel 24 Rn. 23.

<sup>36</sup> BVerfGE 110, 199 (215).

dass diese Möglichkeit von der Landesregierung von vornherein nicht zu erwägen wäre.

Diese Auffassung wäre aber nur schlüssig, wenn es zum Schutz des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung der Regierung gegenüber dem Parlament stets erforderlich wäre, jegliche Kenntnisnahme geschützter Informationen durch Mitglieder des Parlaments auszuschließen. Dagegen dürfte aber sprechen, dass Artikel 24 Abs. 3 Satz 1, 1. Fall NV keine Verpflichtung der Regierung zur Vorlageverweigerung enthält, sondern lediglich ein Recht der Regierung begründet („braucht ... nicht zu entsprechen“), Informationsverlangen des Parlaments, die übermäßig in die Rechtsstellung der Regierung eingreifen, abzuwehren. Die Entscheidung, ob und inwieweit sie von diesem Recht Gebrauch machen will, steht mithin im Ermessen der Regierung<sup>37</sup>. Daraus folgt, dass die Regierung auch berechtigt ist, trotz Vorliegens der Tatbestandsvoraussetzungen des Artikels 24 Abs. 3 Satz 1, 1. Fall NV auf ihr Verweigerungsrecht ganz oder teilweise zu verzichten oder die Vorlage dahingehend einzuschränken, dass sie nur unter der Bedingung einer vertraulichen Behandlung durch den Landtag erfolgt. Die Regierung kann mithin auf ihren Schutz durch Artikel 24 Abs. 3 Satz 1, 1. Fall NV verzichten<sup>38</sup>. Wenn diese Möglichkeit aber grundsätzlich besteht, so hat die Landesregierung sie auch im Rahmen ihrer Abwägung bzw. bei der Ausübung des ihr eingeräumten Ermessens<sup>39</sup> zu berücksichtigen.

Ob bei der Landesregierung eine Abwägung bzw. Ermessensausübung stattgefunden hat, die den vorstehend dargelegten Anforderungen genügt, ist dem Schreiben vom 12.07.2012 nicht und dem Schreiben vom 27.07.2012 nur teilweise zu entnehmen. Insbesondere werden die betreffenden Akten und Aktenbestandteile nach wie vor nicht so genau bezeichnet, dass erkennbar wäre, auf welche konkreten Informationen sich die angestellten Erwägungen im Einzelnen beziehen sollen<sup>40</sup>.

Das Schreiben vom 27.07.2012 enthält aber auf Seite 3 im dritten Absatz zumindest Ausführungen dazu, warum die Landesregierung der Meinung ist, dass es zur Gewährleistung ihrer Funktionsfähigkeit und Eigenverantwortung nicht ausreicht, die Akten unter der Bedingung einer vertraulichen Behandlung durch den Landtag vorzulegen. Ob die dort angestellten Erwägungen den Anforderungen des Artikels 24 Abs. 3

<sup>37</sup> Bogan, a. a. O., Artikel 24 Rn. 22 und 36; Caspar, a. a. O., Artikel 23 Rn. 56. - Ipsen meint, der Landesregierung stehe hinsichtlich der Frage, ob die Tatbestandsvoraussetzungen des Artikels 24 Abs. 3 Satz 1, 1. Fall NV erfüllt sind, ein Beurteilungsspielraum zu (a. a. O., Artikel 24 Rn. 28). Im Ergebnis ist damit zwar möglicherweise dasselbe gemeint. Dogmatisch richtiger dürfte es jedoch sein, zwischen den Tatbestandsvoraussetzungen der Norm einerseits und der sich ggf. anschließenden Ermessensentscheidung andererseits zu unterscheiden.

<sup>38</sup> Dem entsprechen auch die Ausführungen auf Seite 2 des Schreibens vom 27.07.2012, wo es ausdrücklich heißt, die Landesregierung sehe „keinen Anlass, auf den ihr aus Art. 24 Abs. 3 NV erwachsenden Schutz der Funktionsfähigkeit und Eigenverantwortung zu verzichten.“ - Diese Möglichkeit hat die Landesregierung bei Vorliegen der Gründe nach Artikel 24 Abs. 3 Satz 1, 2. und 3. Fall NV nicht oder nur eingeschränkt, weil die Regelung insoweit nicht dem Schutz der Regierung gegenüber dem Parlament, sondern dem Schutz des Staatswohls bzw. der Interessen Dritter dient. Zum Schutz dieser Belange ist die Landesregierung (wie auch der Landtag) rechtlich verpflichtet.

<sup>39</sup> Vgl. oben Fn. 33.

<sup>40</sup> Siehe die obigen Ausführungen unter a) zur Begründung.

Satz 1, 1. Fall NV genügen oder nicht, können wir nicht sicher feststellen. Einerseits ist es zwar richtig, dass eine - in der Regel öffentliche - parlamentarische Diskussion über bestimmte Informationen die Handlungsfähigkeit der Regierung in Bezug auf ihr Prozessverhalten beeinträchtigen könnte. Dieser Gefahr kann jedoch durch eine vertrauliche Behandlung der Akten wirksam begegnet werden. Denn für vertraulich erklärte Unterlagen dürfen nach der GO-LT nur einem eng begrenzten Personenkreis zugänglich gemacht werden, diese Personen sind nicht befugt, ihr Wissen ohne Zustimmung der Landesregierung öffentlich zu machen (§ 93 a Abs. 6 in Verbindung mit § 93 Abs. 5 und 6 GO-LT), und eine Verletzung dieser Geheimhaltungspflicht ist unter den in § 353 b Abs. 2 Nr. 1 des Strafgesetzbuchs (StGB) geregelten Voraussetzungen strafbar<sup>41</sup>. Damit dürfte ein öffentliches Bekanntwerden der betreffenden Information hinreichend wirksam verhindert werden können. Andererseits ist nicht von der Hand zu weisen, dass es auch ohne ein öffentliches Bekanntwerden bestimmter Informationen zu einer (informellen) Einflussnahme des Parlaments auf die Regierung kommen könnte, sei es durch Kontaktaufnahme einzelner Parlamentarier mit Regierungsmitgliedern, sei es durch weitere parlamentarische Informationsbegehren, die durch die betreffenden Informationen veranlasst werden könnten. Dieser Umstand könnte dafür sprechen, die von der Landesregierung im Zusammenhang mit Artikel 24 Abs. 3 Satz 1, 1. Fall NV<sup>42</sup> angestellten Erwägungen zur möglichen Vertraulichkeit als ausreichend zu erachten.

#### **bb) Nachteil für das Wohl des Landes (Artikel 24 Abs. 3 Satz 1, 2. Fall, 1. Alt. NV)**

Zwar beruft sich die Landesregierung nach dem Wortlaut der Schreiben vom 12.07. und 27.07.2012 nach wie vor ausschließlich auf Artikel 24 Abs. 3 Satz 1, 1. Fall NV. Der Sache nach dürfte jedoch auch der Grund nach Artikel 24 Abs. 3 Satz 1, 2. Fall, 1. Alt. NV (Nachteile für das Wohl des Landes) in Betracht kommen, soweit vorgebracht wird, in den fraglichen Akten und Aktenbestandteilen seien Tatsachen dokumentiert, für die die Landesregierung noch nicht entschieden habe, ob sie sie in den betreffenden gerichtlichen Verfahren offenbaren wolle, und durch deren (vorzeitiges) Bekanntwerden erhebliche - prozesstaktische und damit im Ergebnis insbesondere finanzielle - Nachteile für das Land zu befürchten seien. Fraglich ist, ob die Vorlageverweigerung aus diesem Grund materiell rechtmäßig ist.

Insoweit lässt sich zwar nicht von der Hand weisen, dass das Bekanntwerden von Tatsachen im Rahmen eines gerichtlichen Verfahrens Nachteile für das Land haben kann, nämlich dann, wenn diese Tatsachen dazu führen, dass ein vom Land im Prozess gestellter Antrag unbegründet oder ein von der anderen Partei gestellter Antrag begründet wird und das Land deshalb im Prozess ganz oder teilweise unterliegt.

<sup>41</sup> Zur Strafbarkeit zutreffend *Perron* in: Schönke/Schröder, StGB, Kommentar, 28. Aufl. 2010, § 353 b Rn. 14; ähnlich *Graf* in: Münchener Kommentar zum StGB, Band 4, 1. Aufl. 2006, § 353 b Rn. 58, jeweils m. w. N.; a. A. - ohne überzeugende Begründung - *Glauben/Brockner*, Das Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse in Bund und Ländern, 2. Aufl. 2011, § 11 Rn. 29 m. w. N. zum Streitstand.

<sup>42</sup> Zur Abwägung bei einer Vorlageverweigerung zum Schutz des Staatswohls (Artikel 24 Abs. 3 Satz 1, 2. Fall NV) siehe sogleich unter bb).

Zweifelhaft ist jedoch schon, ob ein solcher Nachteil ein Nachteil für das Wohl des Landes im Sinne von Artikel 24 Abs. 3 Satz 1, 2. Fall, 1. Alt. NV ist. Denn die Formulierung des Artikels 24 Abs. 3 Satz 1, 2. Fall NV entspricht im Wesentlichen der Formulierung in § 96 der Strafprozessordnung (StPO). Danach muss eine Behörde im Strafverfahren Akten nicht vorlegen, wenn „das Bekanntwerden des Inhalts dieser Akten ... dem Wohl des Bundes oder eines deutschen Landes Nachteile bereiten würde“. Nahezu gleichlautend ist auch § 99 Abs. 1 Satz 2 der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) formuliert. Danach muss eine Behörde im verwaltungsgerichtlichen Verfahren Akten ausnahmsweise nicht vorlegen, „wenn das Bekanntwerden des Inhalts dieser ... Akten ... dem Wohl des Bundes oder eines Landes Nachteile bereiten würde“<sup>43</sup>. Nachteile in diesem Sinne setzen nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG) Beeinträchtigungen wesentlicher Interessen des Bundes oder eines Landes voraus. Dazu zählen namentlich Gefährdungen des Bestandes oder der Funktionsfähigkeit des Bundes oder des Landes sowie Bedrohungen der äußeren oder inneren Sicherheit. Ein Nachteil in diesem Sinne ist insbesondere dann gegeben, wenn und soweit die Bekanntgabe des Akteninhalts die künftige Erfüllung der Aufgaben der Sicherheitsbehörden einschließlich ihrer Zusammenarbeit mit anderen Behörden erschweren oder Leben, Gesundheit oder Freiheit von Personen gefährden würde<sup>44</sup>. Einfache fiskalische Interessen des Staates dürften demgegenüber nicht genügen, es sei denn, es ginge um eine Gefahr für die Funktionsfähigkeit des Staates, z. B. durch eine grundsätzliche Gefährdung einer wirksamen Steuerhebung<sup>45</sup>. Die von der Landesregierung in dem Schreiben vom 27.07.2012 dargelegten möglichen Nachteile für das Land dürften ein vergleichbares Gewicht wie die vorstehend dargestellten Belange nicht erreichen.

Außerdem können die in diesem Zusammenhang von der Landesregierung angestellten Erwägungen nur durchgreifen, soweit es ihrer Entscheidung überlassen ist, ob und inwieweit sie bestimmte Tatsachen in einem gerichtlichen Verfahren offenbaren will. Dies ist aber nur im zivilgerichtlichen Verfahren der Fall. Dort gilt der sog. Beibringungsgrundsatz. Danach ist es den Parteien überlassen, welche Tatsachen sie vorbringen wollen, um die von ihnen gestellten Anträge zu begründen; das Gericht darf den wahren Sachverhalt ohne einen entsprechenden Tatsachenvortrag der Parteien nicht von Amts wegen aufklären (vgl. § 130 Nr. 3 der Zivilprozessordnung). Im verwaltungsgerichtlichen Verfahren gilt demgegenüber der sog. Amtsermittlungsgrundsatz. Danach erforscht das Gericht den Sachverhalt von Amts wegen, ohne an das Vorbringen der Beteiligten gebunden zu sein (§ 86 Abs. 1 VwGO). Dementsprechend sind die Behörden in einem solchen Verfahren grundsätzlich zur - vollständigen - Aktenvorlage verpflichtet (§ 99 Abs. 1 Satz 1 VwGO) und nur ausnahmsweise unter den in § 99 Abs. 1 Satz 2 VwGO geregelten Voraussetzungen - die hier nach der oben dargestell-

---

<sup>43</sup> Entsprechend formuliert sind z. B. § 37 Abs. 4 Satz 1 des Beamtenstatusgesetzes und § 68 Abs. 1 des Bundesbeamtengesetzes, die die Berechtigung zur Verweigerung der Aussage von Beamten als Zeugen regeln.

<sup>44</sup> BVerwG, Beschluss vom 06.04.2011 - 20 F 20/10 - bei juris Rn. 15 m. w. N.

<sup>45</sup> Vgl. BVerfGE 67, 100 (139 ff.) zur Auslegung von § 96 StPO im Zusammenhang mit Artikel 44 Abs. 2 Satz 1 GG.

ten Rechtsprechung des BVerwG nicht vorliegen dürften (s. o.) - zur Vorlageverweigerung berechtigt. Soweit Akten aber im verwaltungsgerichtlichen Verfahren dem Gericht vorgelegt werden müssen, kann der Umstand, dass ein solches verwaltungsgerichtliches Verfahren anhängig oder (konkret) zu erwarten ist, nicht zur Verweigerung der Vorlage derselben Akten nach Artikel 24 Abs. 3 Satz 1, 2. Fall NV berechtigen. Denn es wäre nicht einsichtig, warum ein Gericht Kenntnis vom Inhalt der Akten erlangen dürfte, nicht aber ein Ausschuss des Landtages.

Schließlich ist zu berücksichtigen, dass das Staatswohl, wie bereits dargelegt, sowohl der Landesregierung als auch dem Landtag anvertraut ist. Die Verweigerung der Vorlage von Akten zum Schutz des Staatswohls ist daher gegenüber dem Landtag in aller Regel nicht gerechtfertigt, wenn auf der Seite des Landtages hinreichende Vorkehrungen für den Geheimnisschutz getroffen werden<sup>46</sup>. Vor diesem Hintergrund bedürfte es besonderer Darlegungen seitens der Landesregierung, warum die Möglichkeit, die betreffenden Akten und Aktenbestandteile für vertraulich zu erklären, hier ausnahmsweise nicht ausreicht, um eine Gefährdung des Staatswohls auszuschließen. Dabei wäre zu beachten, dass, wie ebenfalls bereits dargelegt, für vertraulich erklärte Unterlagen nach der GO-LT nur einem eng begrenzten Personenkreis zugänglich gemacht werden dürfen, diese Personen nicht befugt sind, ihr Wissen ohne Zustimmung der Landesregierung öffentlich zu machen (§ 93 a Abs. 6 in Verbindung mit § 93 Abs. 5 und 6 GO-LT) und eine Verletzung dieser Geheimhaltungspflicht unter den in § 353 b Abs. 2 Nr. 1 StGB geregelten Voraussetzungen strafbar ist. Das allgemeine Risiko, dass diese Geheimhaltungsvorschriften von einzelnen Personen verletzt werden könnten, rechtfertigt es als solches jedenfalls nicht, die Vorlage der betreffenden Akten oder Aktenbestandteile zum Schutz des Staatswohls zu verweigern<sup>47</sup>. Erforderlich - und substantiiert zu begründen - ist, dass die betreffenden Informationen in besonderem Maße geheimhaltungsbedürftig sind und auch ein geringfügiges Risiko des Bekanntwerdens unter keinen Umständen hingenommen werden kann<sup>48</sup>. Dass diese Voraussetzungen hier vorlägen, lässt sich den Ausführungen der Landesregierung in dem Schreiben vom 27.07.2012, dort auf Seite 3 im dritten Absatz, nicht entnehmen.

Nach alledem dürfte hier eine vollständige Verweigerung der Aktenvorlage zum Schutz des Staatswohls gemäß Artikel 24 Abs. 3 Satz 1 NV unzulässig sein.

---

<sup>46</sup> BVerfGE 67, 100 (136); 124, 78 (124); *Bogan*, a. a. O., Artikel 24 Rn. 29; *Neumann*, a. a. O., Artikel 24 Rn. 23.

<sup>47</sup> BVerfGE 67, 100 (136); 124, 78 (124).

<sup>48</sup> BVerfGE 124, 78 (138 f.)

### C. Zusammenfassung

1. Die nach Artikel 24 Abs. 3 Satz 2 NV abzugebende Begründung muss die tatsächlichen und rechtlichen Erwägungen, die die Landesregierung zu ihrer Entscheidung veranlasst haben, einzelfallbezogen (d. h. bezogen auf jedes in den Akten befindliche Dokument), substantiiert und so nachvollziehbar wiedergeben, dass es sowohl den Abgeordneten als auch dem ggf. anzurufenden StGH ermöglicht wird, die Verfassungsmäßigkeit der Verweigerung zu prüfen. Eine nur formelhafte, pauschale Wiedergabe der gesetzlichen Verweigerungsgründe oder von Auszügen aus Gerichtsentscheidungen genügt nicht. Demnach muss die Landesregierung für jedes Dokument, dessen Vorlage sie ganz oder teilweise verweigern will, darlegen, auf welche Rechtsgrundlage sie ihre Verweigerung stützt, welche Belange aus ihrer Sicht für und gegen eine Vorlage sprechen, welches Gewicht sie den jeweiligen Belangen zumisst und inwieweit sie die Belange gegeneinander abgewogen hat. Sofern eine solche Begründung nur möglich ist, wenn dabei bereits an sich geheimzuhaltende Informationen mitgeteilt oder Rückschlüsse darauf ermöglicht werden, kommt auch die Möglichkeit in Betracht, dem Ausschuss die Begründung in nicht-öffentlicher oder vertraulicher Sitzung zu geben. Das Schreiben vom 12.07.2012 genügt diesen Anforderungen nicht. Ob die Begründung nach der Ergänzung durch das Schreiben vom 27.07.2012 ausreicht, können wir nicht zweifelsfrei feststellen.

2. Der Umstand, dass der Inhalt einer Akte einen noch nicht abgeschlossenen Vorgang betrifft, führt bei der Anwendung des Artikels 24 Abs. 3 Satz 1, 1. Fall NV nicht dazu, dass die Vorlage derartiger Akten oder Aktenbestandteile ohne Weiteres verweigert werden dürfte. Vielmehr ist auch insoweit eine einzelfallbezogene Abwägung zwischen dem Geheimhaltungsinteresse der Regierung und dem parlamentarischen Informationsinteresse vorzunehmen. Diese dürfte aber in der Regel zugunsten des Geheimhaltungsinteresses der Regierung, also nur ausnahmsweise zugunsten des parlamentarischen Informationsinteresses ausfallen, weil bis zum Abschluss eines Vorgangs auch der Schutz ihrer Eigenverantwortung als gewichtiger Belang in die Abwägung einzustellen ist.

3. Der Umstand, dass ein „Vorgang“ Gegenstand eines laufenden oder zu erwartenden gerichtlichen Verfahrens ist oder mit einem solchen Verfahren im Zusammenhang steht, genügt für sich allein noch nicht, um davon auszugehen, der in den betreffenden Akten dokumentierte „Vorgang“ sei noch nicht „abgeschlossen“, solange das gerichtliche Verfahren noch nicht abgeschlossen ist. Man wird grundsätzlich zwischen dem „Vorgang“ des gerichtlichen Verfahrens als solchem und dem „Vorgang“, der Gegenstand des gerichtlichen Verfahrens ist, unterscheiden müssen. So dürften in der Regel einerseits die Akten, die das auf den Abschluss eines Vertrages, den Erlass eines Verwaltungsaktes oder das Ergehen einer sonstigen Entscheidung gerichtete Verfahren dokumentieren, „abgeschlossene Vorgänge“ betreffen. Andererseits dürften Akten über - gerichtliche, vor- oder außergerichtliche - Rechtsstreitigkeiten, die sich im Anschluss daran entwickeln, z. B. hinsichtlich der Durchführung eines Vertrages oder des Vollzuges oder der Anfechtung einer Entscheidung, in der Regel keine „abgeschlossene“

nen Vorgänge" betreffen, solange keine - abschließende - Entscheidung der Regierung über ihr Verhalten in dem jeweiligen Rechtsstreit getroffen worden ist. Für die genaue Grenzziehung kommt es aber auf die jeweiligen Umstände des Einzelfalls an.

4. Bei der vorzunehmenden Abwägung sind die für und gegen eine Aktenvorlage sprechenden Belange vollständig und richtig zu ermitteln, zu gewichten und gegeneinander abzuwägen. Außerdem muss sich die Abwägung grundsätzlich konkret auf jede einzelne der in den betreffenden Akten dokumentierten Tatsachen beziehen. Ferner muss auch im Anwendungsbereich des Artikels 24 Abs. 3 Satz 1, 1. Fall NV im Rahmen der Abwägung bzw. bei der zu treffenden Ermessensentscheidung erwogen werden, ob es zum Schutz der Funktionsfähigkeit und Eigenverantwortung der Landesregierung erforderlich ist, die betreffenden Akten oder Aktenbestandteile überhaupt nicht vorzulegen, oder ob es zur Wahrung des Geheimhaltungsinteresses der Regierung ausreicht, die jeweiligen Unterlagen unter der Bedingung vorzulegen, dass der Ausschuss diese nach § 95 a GO-LT für vertraulich erklärt.

5. Die vollständige Verweigerung der Vorlage der betreffenden Akten und Aktenbestandteile zum Schutz des Staatswohls (Artikel 24 Abs. 3 Satz 1, 2. Fall, 1. Alt. NV) dürfte hier nicht zulässig sein. Zweifelhaft ist schon, ob die von der Landesregierung geschilderten möglichen Nachteile für das Land in den jeweiligen gerichtlichen Nachteilen für das Wohl des Landes im Sinne von Artikel 24 Abs. 3 Satz 1, 2. Fall, 1. Alt. NV sind. Ferner kann die Vorlage jedenfalls insoweit nicht verweigert werden, als dieselben Akten in einem verwaltungsgerichtlichen Verfahren nach § 99 Abs. 1 Satz 1 VwGO dem Gericht vorzulegen sind oder wären. Schließlich ist nicht erkennbar, warum die Vorlage der Akten unter der Bedingung einer vertraulichen Behandlung durch den Landtag nicht ausreichen sollte, um das auch dem Landtag anvertraute Staatswohl ausreichend zu schützen. Das allgemeine Risiko, dass die bestehenden Geheimhaltungsvorschriften von einzelnen Personen verletzt werden könnte, genügt in diesem Zusammenhang nicht, um die Vorlageverweigerung zu rechtfertigen.

