

Antrag

des Abg. Dr. Erik Schweickert u. a. FDP/DVP

und

Stellungnahme

des Ministeriums des Inneren, für Digitalisierung und Kommunen

Kurswechsel der Landesregierung beim Umgang mit Anträgen auf Akteneinsicht durch Mitglieder des Landtags

Antrag

Der Landtag wolle beschließen,
die Landesregierung zu ersuchen
zu berichten,

1. was die Gründe für den Kurswechsel der Landesregierung zu Anträgen auf Akteneinsicht von Mitgliedern des Landtags im Jahr 2023 sind, nachdem sie in den Jahren 2016 bis 2022 insgesamt 24 Anträge in sehr unterschiedlichen Formen erhalten hat und diese bis auf einen alle ermöglicht wurden, im Jahr 2023 aber alle bis Ende Juni eingegangenen Anträge abgelehnt wurden (vgl. Drucksache 17/5002);
2. welche Sachverhalte/Themenkomplexe die Landesregierung durch die Ablehnung der Akteneinsichtsanträge im Jahr 2023 dem Parlament und der Öffentlichkeit vorenthalten möchte;
3. wieso in der Begründung zur Ablehnung von Akteneinsichtersuchen („Vielmehr ist das aus Artikel 27 Absatz 3 der Verfassung des Landes Baden-Württemberg abgeleitete allgemeine Fragerecht des Abgeordneten gegenüber der Regierung als Recht auf Fremdinformation ausgestaltet, das geschäftsordnungsgemäß in Form von Großen und Kleinen Anfragen, Mündlichen Debatten sowie durch Anträge aus der Mitte des Landtags ausgeübt werden kann.“, Drucksache 17/5002) nicht auch das Instrument des Abgeordnetenbriefs genannt ist;
4. welche Bedeutung ihrer Rechtsauffassung nach das Instrument des Abgeordnetenbriefs im Rahmen des Fragerechts der Abgeordneten gegenüber der Regierung einnimmt;
5. inwiefern es eine ministeriumsübergreifende Koordination zum Umgang mit Akteneinsichtsanträgen im Jahr 2023 oder auch den Jahren zuvor gegeben hat;

Eingegangen: 12.10.2023 / Ausgegeben: 14.11.2023

*Drucksachen und Plenarprotokolle sind im Internet
abrufbar unter: www.landtag-bw.de/Dokumente*

Der Landtag druckt auf Recyclingpapier, ausgezeichnet mit dem Umweltzeichen „Der Blaue Engel“.

6. was das Ergebnis der Bitte des Wirtschaftsministeriums an das Staatsministerium ist, eine „grundsätzliche Begutachtung der Fragestellungen zur Akteneinsicht nach § 36 der Geschäftsordnung des Landtags sowie zum Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung“ (Brief der Wirtschaftsministerin an die Landtagspräsidentin vom 11. Mai 2023, Aktenzeichen WM54-05-62/162/72) vorzunehmen;
7. wieso das Wirtschaftsministerium überhaupt solch eine grundsätzliche Begutachtung für notwendig hält, insbesondere angesichts der Tatsache, dass es zwischen 2019 und 2022 insgesamt zehn Anträge auf Akteneinsicht erhalten hat, welchen allen ohne Beanstandung oder besondere Prüfung stattgegeben wurde;
8. wieso das Wirtschaftsministerium im Jahr 2023 bei mindestens einem Antrag auf Akteneinsicht auf einen Antrag über die Landtagspräsidentin nach § 36 der Geschäftsordnung des Landtags bestand, in den Jahren zuvor die Form der Beantragung aber nie eine Rolle spielte und es auch Anträge durch Emails, Anrufe oder Briefe von Abgeordneten bewilligte;
9. ob sie es für richtig hält, Anträge auf Akteneinsicht selektiv dann zu bewilligen, wenn das Bekanntwerden des Inhalts der Akten für die Landesregierung unschädlich ist, aber diese zu verweigern, wenn der Inhalt die Landesregierung in Bedrängnis oder gar Probleme bringen könnte.

12.10.2023

Dr. Schweickert, Reith, Scheerer, Bonath, Brauer, Fink-Trauschel, Fischer, Haag, Haußmann, Hoher, Dr. Jung, Karrais, Dr. Timm Kern, Dr. Rülke FDP/DVP

Begründung

In der Stellungnahme zu dem Antrag „Anträge auf Akteneinsicht und Informationsweitergabe an die Landesregierung“ (Drucksache 17/5002) führt die Landesregierung aus, dass in der letzten und aktuell laufenden Legislaturperiode bis inklusive dem Jahr 2022 24 Anträge auf Akteneinsicht aus der Mitte des Landtags eingegangen sind. Bis auf einen Antrag, welcher nur teilgewährt wurde, wurden die anderen 23 Anträge alle bewilligt. Dabei spielte weder die Form der Beantragung (bspw. per Mail durch einen Abgeordneten, per Brief, über einen Ausschuss des Landtags oder nach § 36 der Geschäftsordnung des Landtags über die Landtagspräsidentin) noch der erfragte Bereich (bspw. Kernbereich der exekutiven Eigenverantwortung in einem laufenden Verfahren oder Kernbereich der exekutiven Eigenverantwortung in einem abgeschlossenen Verfahren) eine Rolle – alle Anträge wurden bewilligt. Im Jahr 2023 gab es auf einmal einen Kurswechsel der Landesregierung und Anträge auf Akteneinsicht wurden abgelehnt, da kein Recht auf Akteneinsicht bei der Regierung bestehe. Die Antragsteller möchten wissen, wieso es zu diesem Kurswechsel gekommen ist.

Stellungnahme

Mit Schreiben vom 6. November 2023 Nr. IM2-0141.5-404/2 nimmt das Ministerium des Inneren, für Digitalisierung und Kommunen im Einvernehmen mit dem Staatsministerium, dem Ministerium für Finanzen, dem Ministerium für Kultus, Jugend und Sport, dem Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst, dem Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft, dem Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Tourismus, dem Ministerium für Soziales, Gesundheit und Integration, dem Ministerium der Justiz und für Migration, dem Ministerium für Verkehr, dem Ministerium für Ernährung, Ländlichen Raum und Verbraucherschutz und dem Ministerium für Landesentwicklung und Wohnen zu dem Antrag wie folgt Stellung:

*Der Landtag wolle beschließen,
die Landesregierung zu ersuchen
zu berichten,*

1. was die Gründe für den Kurswechsel der Landesregierung zu Anträgen auf Akteneinsicht von Mitgliedern des Landtags im Jahr 2023 sind, nachdem sie in den Jahren 2016 bis 2022 insgesamt 24 Anträge in sehr unterschiedlichen Formen erhalten hat und diese bis auf einen alle ermöglicht wurden, im Jahr 2023 aber alle bis Ende Juni eingegangenen Anträge abgelehnt wurden (vgl. Drucksache 17/5002);

Zu 1.:

Eine generelle Einsichtnahme in die Akten der Landesregierung durch Landtagsabgeordnete ist weder in der Verfassung des Landes Baden-Württemberg (LV) noch einfachgesetzlich vorgesehen. Die Landesregierung ist dennoch bestrebt, Akteneinsichtsgesuchen von Mitgliedern des Landtags soweit wie möglich zu entsprechen. Diese Haltung wurde in der Vergangenheit und wird auch in Zukunft von allen Ministerien gleichermaßen vertreten.

Trotz einer stets wohlwollenden Prüfung kann jedoch Akteneinsichtersuchen von Mitgliedern des Landtags nicht immer in vollem Umfang entsprochen werden. Zum einen können Rechte Dritter oder sonstige rechtliche Hindernisse dem entgegenstehen. Zum anderen darf die parlamentarische Kontrolle über die Regierung nicht deren Eigenständigkeit und Funktionsfähigkeit gefährden. Der Grundsatz der Gewaltenteilung garantiert der Regierung einen sogenannten Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung, der einen nicht ausforschbaren Initiativ-, Beratungs- und Handlungsbereich einschließt. Es gilt somit vor einer Akteneinsicht stets abzuwägen, insbesondere zwischen dem Aufklärungs- und Kontrollinteresse des Parlaments auf der einen Seite und dem Vertraulichkeitsinteresse der Regierung auf der anderen Seite.

Aus diesen Gründen sind Akteneinsichtersuchen an die Regierung stets einzelfallbezogen zu prüfen. In den bisher im Jahr 2023 getroffenen Entscheidungen kann daher keinesfalls ein Kurswechsel der Landesregierung beim Umgang mit entsprechenden Anträgen gesehen werden, zumal derartige Ersuche nur vergleichsweise selten gestellt werden. Vielmehr ist die Landesregierung nach wie vor bestrebt, Akteneinsichtsgesuchen von Mitgliedern des Landtags soweit wie möglich zu entsprechen.

Darüber hinaus bleibt festzuhalten, dass auch im Jahr 2023 Abgeordnete Akten der Landesregierung einsehen konnten, namentlich in Akten des Ministeriums für Ernährung, Ländlichen Raum und Verbraucherschutz. Es wird insoweit auf die Stellungnahme der Landesregierung, Drucksache 17/5002, Ziffern 1 bis 8 verwiesen.

2. welche Sachverhalte/Themenkomplexe die Landesregierung durch die Ablehnung der Akteneinsichtsansträge im Jahr 2023 dem Parlament und der Öffentlichkeit vorenthalten möchte;

Zu 2.:

Wie in der Stellungnahme zu Ziffer 1 verdeutlicht, kann die Landesregierung trotz einer stets wohlwollenden Prüfung nicht jedem Antrag auf Akteneinsicht von Mitgliedern des Landtags in vollem Umfang entsprechen. Generell sind bei der Weitergabe von Informationen, deren Bekanntwerden das Staatswohl oder grundrechtlich geschützte private Interessen (bspw. Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse) beeinträchtigen könnten, Einschränkungen zu beachten. Zudem schützt der bereits erwähnte Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung die Willensbildung innerhalb der Regierung im Kabinett und in der Spitze der einzelnen Ministerien, einschließlich ihrer unmittelbaren Vorbereitungshandlungen. Dies umfasst insbesondere die internen und ressortübergreifenden Abstimmungsprozesse. Das Schutzinteresse fällt dabei stärker ins Gewicht, sofern es sich um ein laufendes Verfahren handelt, ist aber auch bei abgeschlossenen Vorgängen zu beachten.

3. wieso in der Begründung zur Ablehnung von Akteneinsichtersuchen („Vielmehr ist das aus Artikel 27 Absatz 3 der Verfassung des Landes Baden-Württemberg abgeleitete allgemeine Fragerecht des Abgeordneten gegenüber der Regierung als Recht auf Fremdinformation ausgestaltet, das geschäftsordnungsgemäß in Form von Großen und Kleinen Anfragen, Mündlichen Debatten sowie durch Anträge aus der Mitte des Landtags ausgeübt werden kann.“, Drucksache 17/5002) nicht auch das Instrument des Abgeordnetenbriefs genannt ist;

Zu 3.:

Die Aufzählung ist nicht abschließend, sondern beinhaltet lediglich Beispiele bedeutsamer Instrumente der Ausübung des allgemeinen Fragerechts, zu denen selbstverständlich auch Abgeordnetenbriefe an Ministerien oder Regierungsbefragen (§§ 61a und 58a der Geschäftsordnung des Landtags von Baden-Württemberg) zählen.

4. welche Bedeutung ihrer Rechtsauffassung nach das Instrument des Abgeordnetenbriefs im Rahmen des Fragerechts der Abgeordneten gegenüber der Regierung einnimmt;

Zu 4.:

Das Fragerecht gehört zu den Instrumenten der parlamentarischen Regierungskontrolle und hat eine herausragende Bedeutung für die Funktionsfähigkeit des Parlaments. Den Abgeordneten soll durch den damit eröffneten Informationszugriff ermöglicht werden, ihre Aufgaben sachgerecht wahrzunehmen. Das Fragerecht ist zwar in der LV nicht explizit genannt, wird aber verfassungsrechtlich unmittelbar auf das freie Abgeordnetenmandat nach Artikel 27 Absatz 3 LV gestützt. Demensprechend misst die Landesregierung dem Fragerecht der Abgeordneten eine außerordentlich hohe Bedeutung zu, unabhängig davon, mittels welchen Instruments dieses Recht im Einzelfall ausgeübt wird. Die Landesregierung beziehungsweise die jeweils angefragten Ministerien achten daher im Rahmen der in den Ziffern 1 und 2 genannten Grenzen stets sorgfältig auf die vollständige und fristgerechte Beantwortung von Abgeordnetenbriefen in gleicher Weise, wie dies zum Beispiel bei Großen oder Kleinen Anfragen oder Anträgen der Fall ist.

5. inwiefern es eine ministeriumsübergreifende Koordination zum Umgang mit Akteneinsichtsansträgen im Jahr 2023 oder auch den Jahren zuvor gegeben hat;

Zu 5.:

Es gab und gibt keine allgemeine Festlegung zur ressortübergreifenden Abstimmung zum Umgang mit Anträgen auf Akteneinsicht durch Landtagsabgeordnete. Vielmehr entscheidet jedes Ministerium im eigenen Zuständigkeitsbereich selbst und einzelfallbezogen, inwieweit Akten eingesehen werden können. Dabei kann es zu einem situativen Austausch mehrerer betroffener Ministerien kommen, etwa wenn mehrere Ressorts mit einem Auskunftsersuchen zu ein und demselben Gesamtvorgang befasst werden. Die Landesregierung ist insofern bestrebt, gleichlautende Eingänge einheitlich zu bearbeiten.

Das Wirtschaftsministerium hat das Staatsministerium mit Schreiben vom 12. Mai 2023 um eine grundlegende rechtliche Bewertung der Bindungswirkung von § 36 der Geschäftsordnung des Landtags von Baden-Württemberg gegenüber der Landesregierung sowie um Klärung der Rechtsfrage, ob und in welchem Umfang sich ein Akteneinsichtsrecht aus der verfassungsrechtlich garantierten Kontrollfunktion des Parlaments ergibt, gebeten. Frau Landtagspräsidentin wurde hierüber per Schreiben vom 11. Mai 2023 informiert.

Das Staatsministerium hat hierzu mit Schreiben vom 12. Juli 2023 gegenüber dem Wirtschaftsministerium Stellung genommen (vgl. Stellungnahmen zu den Ziffern 6 und 7).

6. was das Ergebnis der Bitte des Wirtschaftsministeriums an das Staatsministerium ist, eine „grundsätzliche Begutachtung der Fragestellungen zur Akteneinsicht nach § 36 der Geschäftsordnung des Landtags sowie zum Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung“ (Brief der Wirtschaftsministerin an die Landtagspräsidentin vom 11. Mai 2023, Aktenzeichen WM54-05-62/162/72) vorzunehmen;

Zu 6.:

Das Staatsministerium ist zu der rechtlichen Bewertung gekommen, dass in der LV kein allgemeines Akteneinsichtsrecht des Landtags gegenüber der Landesregierung geregelt ist. Artikel 27 Absatz 2 LV entfalte durch den Zusatz „nach Maßgabe der Verfassung“ eine Sperrwirkung gegenüber dem einfachen Gesetzgeber. Die Exekutive sei der Kontrollgewalt des Landtags daher rechtlich nur insoweit unterworfen, als die LV selbst Kontrollrechte schafft. Aus der Geschäftsordnung des Landtags von Baden-Württemberg folge ebenfalls kein Anspruch auf Akteneinsicht des Landtags, denn deren § 36 entfalte keine Bindungswirkung gegenüber der Landesregierung. Bereits nach dem Wortlaut dieser Regelung handele es sich um keinen rechtlich durchsetzbaren Anspruch, sondern lediglich um ein „Akteneinsichtsersuchen“. Unabhängig von dieser rechtlichen Einordnung hat das Staatsministerium in seiner Bewertung die herausragende rechtsstaatliche Bedeutung der parlamentarischen Regierungskontrolle innerhalb des demokratischen Systems des Landes hervorgehoben. In Anbetracht dessen sei die Landesregierung bestrebt, in der praktischen Handhabung Akteneinsichtsgesuchen des Landtags soweit wie möglich zu entsprechen. Analog zu gesetzlich geregelten Auskunfts- und Akteneinsichtsrechten sei es Aufgabe des jeweils zuständigen Ressorts, ein Akteneinsichtsgesuch daraufhin zu prüfen, ob diesem zwingende rechtliche Gründe entgegenstehen. Hierbei seien insbesondere die Grenzen parlamentarischer Kontrolle zu beachten. Das parlamentarische Kontrollrecht werde eingeschränkt durch das Gewaltenteilungsprinzip, also den Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung, das Staatswohl und die Grundrechte Dritter. Letztlich unterliege dies der Prüfung beziehungsweise Abwägung im jeweiligen Einzelfall.

7. wieso das Wirtschaftsministerium überhaupt solch eine grundsätzliche Begutachtung für notwendig hält, insbesondere angesichts der Tatsache, dass es zwischen 2019 und 2022 insgesamt zehn Anträge auf Akteneinsicht erhalten hat, welchen allen ohne Beanstandung oder besondere Prüfung stattgegeben wurde;

Zu 7.:

Wie bereits ausgeführt, kommt der parlamentarischen Regierungskontrolle innerhalb des demokratischen Systems eine herausragende rechtsstaatliche Bedeutung zu. Das parlamentarische Kontrollrecht gilt jedoch nicht uneingeschränkt, sondern wird durch das Gewaltenteilungsprinzip, also den Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung begrenzt. Daraus folgt, dass es einen Initiativ-, Beratungs- und Handlungsbereich der Regierung gibt, auf den das Parlament keinen Zugriff hat. Bei der Bearbeitung konkreter Einzelfälle spielt die Frage, inwieweit sich aus der LV ein Anspruch des Landtags gegenüber der Landesregierung auf Akteneinsicht ergibt, eine wichtige Rolle; gleiches gilt für die Bindungswirkung von § 36 der Geschäftsordnung des Landtags von Baden-Württemberg. Das Wirtschaftsministerium hat diese Fragestellungen daher an das nach der Bekanntmachung der Landesregierung über die Abgrenzung der Geschäftsbereiche der Ministerien für grundsätzliche Fragen der Verfassung sowie für den Verkehr mit dem Landtag zuständige Staatsministerium adressiert.

8. wieso das Wirtschaftsministerium im Jahr 2023 bei mindestens einem Antrag auf Akteneinsicht auf einen Antrag über die Landtagspräsidentin nach § 36 der Geschäftsordnung des Landtags bestand, in den Jahren zuvor die Form der Beantragung aber nie eine Rolle spielte und es auch Anträge durch Emails, Anrufe oder Briefe von Abgeordneten bewilligte;

Zu 8.:

Das Wirtschaftsministerium hat einem Antrag auf Akteneinsicht durch Abgeordnetenschreiben vom 30. Januar 2023 unter Verweis auf § 36 der Geschäftsordnung des Landtags von Baden-Württemberg aus formalen Gründen nicht entsprochen. Ein weiteres Auskunftsersuchen der Landtagspräsidentin vom 21. März 2023 hat es aus rechtlichen Gründen abgelehnt. Einem Auskunftsersuchen der Landtagspräsidentin vom 14. Februar 2022 ist es nachgekommen. Alle drei genannten Ersuchen betrafen die Akte des gleichen Verfahrens. Es handelt sich dabei – wie auch bei den Entscheidungen über die angesprochenen Anträge aus den Jahren zuvor – jeweils um Einzelfallentscheidungen (vgl. auch die Stellungnahmen zu den Ziffern 1, 2, 6 und 9).

9. ob sie es für richtig hält, Anträge auf Akteneinsicht selektiv dann zu bewilligen, wenn das Bekanntwerden des Inhalts der Akten für die Landesregierung unschädlich ist, aber diese zu verweigern, wenn der Inhalt die Landesregierung in Bedrängnis oder gar Probleme bringen könnte.

Zu 9.:

Eine selektive Bewilligung von Akteneinsichten ausgehend von deren Inhalt findet nicht statt. Jeder Antrag auf Akteneinsicht wird einzelfallbezogen nach den in der Stellungnahme zu den Ziffern 1 und 2 genannten Kriterien geprüft und entschieden.

In Vertretung

Moser

Ministerialdirektor