

Bericht und Antrag des Verfassungs- und Geschäftsordnungsausschusses

Das parlamentarische Kontrollrecht der Akteneinsicht stärken – Gesetz zur Änderung der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen

I. Bericht

Mit Datum vom 5. Oktober 2016 legte die CDU-Fraktion den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen vor (Drucksache 19/765). Ziel des Gesetzentwurfs ist eine Stärkung der Rechte der Abgeordneten. Stimmberechtigte Ausschussmitglieder sollen nach dem Gesetzentwurf die Möglichkeit haben, jederzeit die Einrichtungen des Aufgabenbereichs, für den der Ausschuss zuständig ist, zu besichtigen, Einsicht in Akten und sonstige amtliche Unterlagen zu nehmen und in der Verwaltung dieses Bereichs Auskünfte für die Ausschussarbeit einzuholen. Auskunftsverlangen sollen nach dem Gesetzentwurf mit einem Quorum von einem Viertel der Ausschussmitglieder beschlossen werden können. Auf Beschluss des Ausschusses müssten nach dem Gesetzentwurf Akten vom Senat an den Ausschuss übersandt werden. Außerdem soll ausdrücklich geregelt werden, dass die Auskunftserteilung und die Aktenvorlage unverzüglich und vollständig erfolgen müssen.

Die Bürgerschaft (Landtag) unterbrach die erste Lesung des Gesetzentwurfs in ihrer Sitzung am 9. November 2016 und überwies ihn an den Verfassungs- und Geschäftsordnungsausschuss zur Beratung und Berichterstattung. Der Ausschuss beriet den Gesetzentwurf in seinen Sitzungen am 19. Januar 2017, 28. Februar 2017, 3. August 2017, 15. Februar 2018 und 15. Mai 2018.

Der Verfassungs- und Geschäftsordnungsausschuss forderte zu dem Gesetzentwurf Stellungnahmen des Senators für Justiz und Verfassung, der Senatorin für Finanzen sowie der Bürgerschaftskanzlei an.

Mit Datum vom 3. August 2017 brachten die Fraktionen der SPD und Bündnis 90/Die Grünen einen geänderten Gesetzentwurf ein. Er greift den Entwurf der Fraktion der CDU auf und sieht dazu einige Änderungen vor. So sollen nach dem Entwurf künftig alle Abgeordneten ohne vorherigen Beschluss eines Ausschusses ein Akteneinsichtsrecht haben. Ein wesentlicher Unterschied zwischen den Gesetzentwürfen besteht darin, dass in dem Entwurf der Koalition die Möglichkeit der Akteneinsicht in den Räumen der Bürgerschaftskanzlei nicht vorgesehen ist. Außerdem ist nach dem Gesetzentwurf bei der Akteneinsicht explizit der Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung des Senats als Grund für die Ablehnung der Akteneinsicht genannt. Der Gesetzentwurf stellt klar, dass die Akteneinsichtsrechte des mit der Kontrolle des Verfassungsschutzes befassten parlamentarischen Gremiums auf spezialgesetzlicher Grundlage ausgeübt werden und die in Art. 105 Abs. 4 genannten Ablehnungsgründe nicht gelten, soweit eine Akteneinsicht nach einem Beschluss des Gremiums für die Kontrolle erforderlich ist. Ergänzend zu dem Gesetzentwurf der CDU-Fraktion regelt der Gesetzentwurf der Fraktionen der SPD und Bündnis 90/Die Grünen, dass der Senat den Abgeordneten Kopien amtlicher Unterlagen der Verwaltung in schriftlicher und elektronischer Form zur Einsicht überlassen darf. Darüber hinaus ist ein neuer Art. 105 Abs. 8 vorgesehen, der ein Auskunftsrecht der Ausschüsse gegenüber den auf Veranlassung des Landes oder

der Stadtgemeinde entsandten oder gewählten Vertretern der Freien Hansestadt Bremen in Aufsichts- oder sonstigen zur Kontrolle der Geschäftsführung berufenen Organen einer juristischen Person des öffentlichen Rechts oder einer juristischen Person des Privatrechts, die unter maßgeblichem Einfluss der Freien Hansestadt Bremen öffentliche Aufgaben wahrnimmt, normiert.

In seiner Sitzung am 3. August 2017 verständigte sich der Verfassungs- und Geschäftsordnungsausschuss darauf, den Gesetzentwurf der Fraktionen der SPD und Bündnis 90/Die Grünen zur Grundlage der weiteren Beratung zu machen.

Einigkeit bestand im Ausschuss darüber, dass die Normierung eines Akteneinsichtsrechts für alle Abgeordneten systematisch nicht im Rahmen des Art. 105 der Bremischen Landesverfassung erfolgen sollte. Dort sind die Rechte der Ausschüsse geregelt. Die Informationsrechte der Abgeordneten sind demgegenüber in Art. 100 der Landesverfassung geregelt.

Kontrovers diskutierte der Verfassungs- und Geschäftsordnungsausschuss die Frage, ob eine Akteneinsicht in den Räumlichkeiten der Bürgerschaft ermöglicht werden sollte. Die Befürworter brachten vor, in der Vergangenheit habe es immer wieder Komplikationen bei der Akteneinsicht in den Ressorts gegeben. Teilweise sei sogar nur eine Akteneinsicht unter Aufsicht von Mitarbeitern der Ressorts möglich gewesen, was zu einer erheblichen Beeinträchtigung der Rechte der Abgeordneten führen könne. Demgegenüber wurde argumentiert, dass die Akteneinsicht in den Räumen der Bürgerschaft in der praktischen Umsetzung sehr aufwendig und langwierig sei. Um sowohl dem Wunsch der Abgeordneten, in Ruhe und ungestört Akteneinsicht nehmen zu können, als auch dem Bedürfnis, in manchen Fällen möglichst schnell Akteneinsicht nehmen zu können, Rechnung zu tragen, verständigte sich der Verfassungs- und Geschäftsordnungsausschuss darauf, eine Fakultativklausel vorzusehen, die den Abgeordneten die Möglichkeit eröffnet, die Akteneinsicht in den Räumen der Bürgerschaft zu nehmen, wenn sie es wünschen.

Weiter erörterte der Ausschuss die Frage, ob ein jährlicher Bericht über die Akteneinsicht sinnvoll sein könne. Dies lehnte der Ausschuss letztlich jedoch ab, weil die Ausübung des Akteneinsichtsrechts in Eigenverantwortung der Fraktionen beziehungsweise der einzelnen Abgeordneten erfolgt. Deshalb kann ein solcher Jahresbericht lediglich Auskunft über die Anzahl der Abgeordneten, die Akteneinsicht beantragt haben und über die betroffenen Ressorts geben. Der aus solchen Daten zu ermittelnde Erkenntnisgewinn erscheint sehr überschaubar.

Außerdem verständigte sich der Verfassungs- und Geschäftsordnungsausschuss darauf, eine Regelung zur Befangenheit der Abgeordneten im Hinblick auf Informationsverlangen oder Akteneinsicht vorzusehen. Für die Fälle, in denen die erlangten Informationen nicht nur für die Abgeordnetentätigkeit, sondern auch für die sonstige berufliche Tätigkeit nützlich sein können, muss ein Gremium berechtigt sein, die Entscheidung darüber zu treffen, ob eine Akteneinsicht durch den betreffenden Abgeordneten erfolgen darf oder nicht.

Nach Auffassung des Verfassungs- und Geschäftsordnungsausschusses ist es nicht erforderlich, dass Adressat des in Art. 105 Abs. 4 S. 2 der Landesverfassung normierten Informationsbegehrens der Senat in Gänze ist. Bereits jetzt wenden sich die Ausschüsse regelmäßig mit ihren Informationsverlangen nicht an den Senat als Ganzes, sondern an das jeweilige Fachressort. Dem will der Verfassungs- und Geschäftsausschuss Rechnung tragen.

Erörtert wurde auch die Frage, ob das Quorum für Informationsverlangen von einem Viertel der Ausschussmitglieder auf ein Fünftel gesenkt werden sollte. Dies würde zu einer Stärkung der Minderheitenrechte beitragen.

Die Diskussion im Verfassungs- und Geschäftsordnungsausschuss zeigte, dass die im Gesetzentwurf der Fraktionen der SPD und Bündnis 90/Die Grünen vorgesehene Regelung zu den spezialgesetzlich geregelten Befugnissen der Parlamentarischen Kontrollkommission zu kurz greift. Deshalb regt der Ausschuss eine Ermächtigung des einfachen Gesetzgebers an, für bestimmte Gremien abweichende Regelungen zu treffen.

Gesetzessystematisch ist die in Art. 105 Abs. 8 des Koalitionsentwurfs vorgesehene Bezugnahme auf die Stadtbürgerschaft nicht erforderlich und soll deshalb entfallen.

Der Verfassungs- und Geschäftsordnungsausschuss schlägt einstimmig vor, die Bremische Landesverfassung entsprechend dem nachfolgenden Antrag zu ändern.

§ 5 Deputationsgesetz verweist auf Art. 105 Abs. 4 der Bremischen Landesverfassung. Da die im Gesetz enthaltene Verweisung nur noch einen Teil der Rechte beinhaltet, ist die Vorschrift mit dem Inkrafttreten der Verfassungsänderung um den Verweis auf Art. 99 und Art. 105 Abs. 8 BremLV zu ergänzen.

II. Antrag

Die Bürgerschaft (Landtag) möge beschließen:

Gesetz zur Änderung der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen

Der Senat verkündet das nachstehende, von der Bürgerschaft (Landtag) beschlossene Gesetz:

Artikel 1

Die Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen vom 21. Oktober 1947 (SaBremR 100-a-1), die zuletzt durch Gesetz vom 20. Dezember 2016 (Brem.GBl. S. 904), geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. Nach Artikel 98 wird folgender Artikel 99 eingefügt:

„Artikel 99

Jedes Mitglied der Bürgerschaft hat das Recht, Einsicht in Akten und sonstige amtliche Unterlagen der Verwaltung zu nehmen. Auf seine Anforderung erfolgt die Akteneinsicht in den Räumen der Bürgerschaft.

Die Vorlage der Akten und sonstigen amtlichen Unterlagen hat unverzüglich und vollständig zu erfolgen. Der Senat darf den Mitgliedern der Bürgerschaft Kopien amtlicher Unterlagen der Verwaltung in schriftlicher und elektronischer Form zur Einsicht überlassen.

Die Einsichtnahme darf nur abgelehnt werden, wenn überwiegende schutzwürdige Belange des Betroffenen entgegenstehen oder öffentliche Interessen einschließlich des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung eine Geheimhaltung zwingend erfordern. Die Entscheidung ist dem Mitglied der Bürgerschaft schriftlich mitzuteilen und zu begründen.

Ist das Mitglied der Bürgerschaft in dem jeweiligen Verwaltungszweig einschließlich der diesem Verwaltungszweig zugeordneten Einrichtungen beschäftigt oder liegen begründete Anhaltspunkte dafür vor, dass es sich durch die Akteneinsicht einen persönlichen Vorteil verschaffen könnte oder die Akteneinsicht in sonstiger Weise für seine berufliche Tätigkeit nützlich sein könnte, entscheidet der Verfassungs- und Geschäftsordnungsausschuss darüber, ob und wie die Akteneinsicht durchgeführt wird.

Die gesetzliche Einräumung weitergehender Rechte für Ausschüsse, deren Befugnisse gesetzlich geregelt sind, wie zum Beispiel die Parlamentarische Kontrollkommission und der Kontrollausschuss nach dem Polizeigesetz, bleibt unberührt.“

2. Artikel 105 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 4 wird wie folgt gefasst:

„Ausschussmitglieder können jederzeit die Einrichtungen des Aufgabenbereichs, für den der Ausschuss zuständig ist, besichtigen und in der Verwaltung dieses Bereichs Auskunft für die Ausschussarbeit einholen. Auf Verlangen von einem Viertel der Ausschussmitglieder hat das zuständige Mitglied des Senats dem Ausschuss die notwendigen Informationen zu übermitteln. Die Erteilung von Auskünften oder Übermittlung von Informationen darf nur abgelehnt wer-

den, wenn überwiegende schutzwürdige Belange des Betroffenen entgegenstehen oder öffentliche Interessen einschließlich des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung eine Geheimhaltung zwingend erfordern. Die Entscheidung ist bei Auskünften dem Abgeordneten und bei der Übermittlung von Informationen dem Ausschuss schriftlich mitzuteilen und zu begründen. Die Auskunftserteilung und Informationsübermittlung müssen unverzüglich und vollständig erfolgen. Ein Ausschuss kann verlangen, dass das zuständige Mitglied des Senats oder sein Vertreter im Amt vor dem Ausschuss erscheint und Auskunft erteilt.“

b) Nach Absatz 7 wird folgender Absatz 8 angefügt:

„Auf Verlangen des jeweils zuständigen Ausschusses haben die auf Veranlassung der Freien Hansestadt Bremen gewählten oder entsandten Mitglieder der Aufsichts- oder der sonstigen zur Kontrolle der Geschäftsführung berufenen Organe einer juristischen Person des öffentlichen Rechts oder einer juristischen Person des Privatrechts, die unter beherrschendem Einfluss der Freien Hansestadt Bremen steht, Auskünfte zu erteilen und notwendige Informationen zu übermitteln. Der Schutz vertraulicher oder geheimhaltungsbedürftiger Angaben, namentlich der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse, ist durch den Ausschuss sicherzustellen.“

3. Artikel 129 Absatz 2 wird wie folgt gefasst:

„Artikel 99 und Artikel 105 Absatz 2 bis 4 und 8 gelten entsprechend. Den nicht der Bürgerschaft angehörenden Mitgliedern der Deputationen stehen die Rechte aus Artikel 99 nur hinsichtlich des Verwaltungszweiges für den die Deputation zuständig ist, zu.“

Artikel 2

Dieses Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündung in Kraft.

Begründung:

Nach der bisherigen Rechtslage war die Akteneinsicht Ausschussmitgliedern nur nach vorherigem Beschluss eines Ausschusses möglich. Diese Regelung ist nicht mehr zeitgemäß. Zur Stärkung der Rechte der Abgeordneten wird deshalb das Recht der Akteneinsicht geändert. Außerdem wird durch die gesetzliche Änderung eine Klarstellung im Hinblick auf die Rechte der Ausschüsse herbeigeführt.

Zu Art. 99

Neu eingeführt wird in Art. 99 ein Akteneinsichtsrecht für alle Abgeordneten. Das Akteneinsichtsrecht ist an keine materiellen Bedingungen geknüpft. Es soll allen Abgeordneten unabhängig von einer Mitgliedschaft in einem Ausschuss oder einer Deputation die Möglichkeit einräumen, sich durch Akteneinsicht umfassend über die relevanten Vorgänge zu informieren und so die Abgeordnetenrechte qualifiziert wahrnehmen zu können. Damit können künftig auch fraktionslose Einzelabgeordnete dieses Informationsrecht ohne Weiteres nutzen. Im zweiten Halbsatz räumt Absatz 1 den Abgeordneten ein Wahlrecht ein, ob sie die Akteneinsicht vor Ort in der Fachbehörde oder in der Bürgerschaftskanzlei nehmen möchten. Damit sollen mögliche Schwierigkeiten bei der Akteneinsicht im Ressort, wie beispielsweise die Beaufsichtigung durch Mitarbeiter der Verwaltung, von vornherein vermieden werden.

Absatz 2 stellt klar, dass die Akteneinsicht unverzüglich, das heißt ohne schuldhaftes Zögern, und vollständig zu gewähren ist. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass die Ermöglichung der Akteneinsicht in den Räumen der Bürgerschaft in der praktischen Umsetzung schwierig und langwierig ist. Den Abgeordneten können auch Kopien der Akten und Unterlagen ausgehändigt werden.

Absatz 3 bezieht sich auf die Ablehnung einer Akteneinsicht durch den Senat. Diese ist nur aus bestimmten Gründen zulässig, die dem betreffenden Mitglied der Bürgerschaft schriftlich nachvollziehbar dargelegt werden müssen.

Absatz 4 trifft eine Regelung für den Fall, dass das die Akteneinsicht beantragende Mitglied der Bürgerschaft die erlangten Informationen nicht nur für

seine Abgeordnetentätigkeit benötigt, sondern sie ihm einen persönlichen Vorteil verschaffen können oder für seine sonstige berufliche Tätigkeit nützlich sein können. In diesen Fällen soll der Verfassungs- und Geschäftsordnungsausschuss als unabhängige Instanz die Entscheidung darüber treffen, ob die Akteneinsicht stattfinden kann und gegebenenfalls unter welchen Voraussetzungen sie ermöglicht werden kann.

Die Regelung in Absatz 5 stellt klar, dass für Ausschüsse, die aufgrund spezialgesetzlicher Regelungen eingesetzt wurden, wie momentan die Parlamentarische Kontrollkommission und der Kontrollausschuss nach dem Polizeigesetz, weitergehende gesetzliche Regelungen getroffen werden können.

Zu Art. 105

Das Informationsrecht in Art. 105 Abs. 4 S. 2 wird jetzt als Minderheitenrecht ausgestaltet. Ausreichend ist ein Quorum von einem Viertel der Ausschussmitglieder. Außerdem stellt die Neuregelung klar, dass Adressat des Informationsverlangens nicht der Senat in Gänze, sondern das jeweils zuständige Senatsmitglied ist. Art. 105 Abs. 4 S. 3 und 4 regeln die Ablehnung der Erteilung von Auskünften und Übermittlung von Informationen sowie die entsprechende Mitteilungspflicht gegenüber den Abgeordneten beziehungsweise dem Ausschuss. Nach Art. 105 Abs. 4 S. 5 müssen die Auskunftserteilung und Informationsübermittlung unverzüglich und vollständig erfolgen.

Der neu eingefügte Art. 105 Abs. 8 verfolgt das Ziel, eine wirksame parlamentarische Kontrolle auch in Bezug auf die juristischen Personen des öffentlichen Rechts und des Privatrechts, die unter beherrschendem Einfluss der Freien Hansestadt Bremen stehen, zu ermöglichen. Dies ist insbesondere vor dem Hintergrund der im Aktiengesetz oder im GmbH-Gesetz vorgesehenen Verschwiegenheitspflicht der Aufsichtsratsmitglieder von Relevanz. Von der öffentlichen Hand entsandte Aufsichtsratsmitglieder befinden sich in einem Interessenwiderstreit zwischen der vorgenannten Verschwiegenheits- und ihrer Rechenschaftspflicht nach der Landeshaushaltsordnung. Um die sich im Rahmen einer Abwägung daraus ergebenden Unsicherheiten zu vermeiden, sieht Art. 105 Abs. 8 eine gesetzliche Berichtspflicht für die auf Veranlassung der Freien Hansestadt Bremen gewählten oder entsandten Mitglieder der Aufsichtsorgane gegenüber der Bürgerschaft (Landtag) beziehungsweise deren Ausschüsse vor. Diese Regelung erfasst über den Anwendungsbereich der §§ 394, 395 AktG hinaus auch juristische Personen des öffentlichen Rechts.

Zu Art. 129

Art. 129 Abs. 2 S. 1 sieht vor, dass die Artikel 99 und Artikel 105 Absätze 2 bis 4 und Absatz 8 entsprechend für die Deputationen gelten. Der neu eingefügte Satz 2 stellt klar, dass den nicht der Bürgerschaft angehörenden Mitgliedern der Deputationen das Akteneinsichtsrecht nach Art. 99 nur in Bezug auf den Verwaltungszweig, für den die Deputation zuständig ist, zukommt.

Christian Weber

Präsident