

LANDESVERFASSUNGSGERICHT
SACHSEN-ANHALT



Verkündet am: 17. September 2013

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

In dem Organstreitverfahren

LVG 14/12

des Abgeordneten des Landtags von Sachsen-Anhalt [...],
Domplatz 6-9, 39104 Magdeburg,

Antragsteller,

Verfahrensbevollmächtigte: [...]

gegen

die Landesregierung des Landes-Sachsen-Anhalt,
vertreten durch den Ministerpräsidenten des Landes Sachsen-Anhalt,
Hegelstraße 40 - 42, 39104 Magdeburg

Antragsgegnerin,

Verfahrensbevollmächtigte: [...]

wegen

Beantwortung von zwei Kleinen Anfragen

hat das Landesverfassungsgericht Sachsen-Anhalt durch seinen Präsidenten Schubert als Vorsitzenden sowie seine Richterinnen und Richter Bergmann, Dr. Zettel, Gemmer, Franzkowiak, Dr. Stockmann und Prof. Dr. Kluth auf die mündliche Verhandlung vom 09.07.2013 für Recht erkannt:

1. Die Landesregierung hat die Rechte des Antragstellers aus Art. 56 Abs. 4 und 53 Abs. 1 und 2 LVerf dadurch verletzt, dass sie
a) in ihrer Antwort vom 21.02.2012 (LT-Drs. 6/830) auf die Fragen Nr. 1, 2, 4, 7, 8, 9 der Kleinen Anfrage des Antragstellers zu den Nahverkehrsverträgen des Landes Sachsen-Anhalt I – Allgemeine Angaben – (KA 6/7326) unzureichende bzw. unvollständige Angaben machte,

b) in ihrer Antwort vom 21.02.2012 (LT-Drs. 6/827) auf die Fragen Nr. 4, 6, 8, 9, 10 der Kleinen Anfrage des Antragstellers zu den Nahverkehrsverträgen des Landes Sachsen-Anhalt II – Freihändige Vergabe zum Elektronetz Nord – (KA 6/7327) unzureichende bzw. unvollständige Angaben machte.

2. Die Entscheidung ergeht gerichtskostenfrei. Das Land Sachsen-Anhalt hat dem Antragsteller seine notwendigen Auslagen zu erstatten.

Tatbestand:

1. Das Land Sachsen Anhalt hat am 30.11.2011 einen Verkehrsvertrag mit der Deutschen Bahn AG bzw. der DB Regio AG abgeschlossen. Um diese Entscheidung, insbesondere die Wahl der Verfahrensart der „freihändigen Vergabe“, sowie die notwendige parlamentarische Beteiligung hieran entbrannte eine intensive politische Diskussion.

Der Antragsteller, Mitglied des Landtags von Sachsen-Anhalt, richtete zu diesem Themenkomplex zwei Kleine Anfragen an die Landesregierung von Sachsen-Anhalt. Ziel der Kleinen Anfragen war die parlamentarische Aufklärung des Verhaltens der Antragsgegnerin im Zuge der Vergabeentscheidungen sowie der Unterzeichnung des Vertrages.

Die erste Kleine Anfrage "Nahverkehrsverträge des Landes Sachsen-Anhalt I – Allgemeine Angaben" (KA 6/7326) umfasste insgesamt 12 Fragen. Die Landesregierung antwortete auf die Kleine Anfrage am 21.02.2012 (LT-Drucks. 6/830). Dabei verweigerte sie bei mehreren Fragen eine vollständige Beantwortung der Fragen mit unterschiedlichen Begründungen. Im Einzelnen handelt es sich dabei um die folgenden Fragen:

Frage 1 der Kleinen Anfrage 6/7326 hatte folgenden Wortlaut:

„Welche Dienstleistungsverträge für Beförderungsleistungen im Schienenpersonenverkehr hat das Land Sachsen-Anhalt seit dem Jahr 2002 abgeschlossen? Bitte Vergabeart, Datum des Vertragsabschlusses, gegebenenfalls Datum der Veröffentlichung der Ausschreibung im Supplement zum EU Amtsblatt, Anzahl der Bieter im Verfahren, Vertragspartner, Anzahl der Zugkilometer pro Jahr, Laufzeit und Auftragsvolumen auflisten.“

Die Landesregierung antwortete auf diese Frage mit der Übermittlung einer Tabelle, in welcher sich lediglich Angaben zum Vertrag, zur Vergabeart, zum Vertragsabschluss, zum Veröffentlichungsdatum, zu den Zugkilometern pro Jahr, zum Unternehmen, das den Zuschlag erhielt und zur Vertragslaufzeit fanden. Zu der Frage der Anzahl der Bieter und zu der Frage zum Auftragsvolumen führte die Antragsgegnerin in ihrer Antwort aus:

„Von der Nennung der Anzahl der Bieter im Vergabeverfahren sowie der Auftragsvolumina wird abgesehen, weil ein Bekanntwerden dieser Angaben Nachteile für das Wohl des Landes Sachsen-Anhalt befürchten ließe: die Bekanntgabe dieser Informationen würde den Wettbewerb bei künftigen Schienenpersonennahverkehr (SPNV) Vergaben des Landes beeinträchtigen.“

In den Fällen, wo nur wenige oder gar kein Bieter vorhanden gewesen sein könnten, stärkt diese Kenntnis der Bieteranzahl in früheren Verfahren die Position des Marktführers bei künftigen Verfahren. Insoweit stellen die Informationen über die Zahl der Bieter Geschäftsgeheimnisse des Landes Sachsen-Anhalt und den weiteren an den früheren Vergaben beteiligten Aufgabenträgern dar. Darüber hinaus ist die Tatsache der Teilnahme an früheren Vergabeverfahren auch ein Geschäftsgeheimnis der in diesem Verfahren unterlegenen Bieter. Die Bekanntgabe würde damit schutzwürdige Interessen Dritter verletzen.

Die Nennung des Auftragsvolumens würde in Verbindung mit den allgemein verfügbaren Angaben über die Zugkilometer im Jahr eine Abschätzung des Zugkilometerpreises ermöglichen und damit bei künftigen Vergabeverfahren die Position des Landes schwächen. Zudem sind diese Informationen Geschäftsgeheimnisse sowohl der beteiligten Eisenbahnverkehrsunternehmen als auch des Landes Sachsen-Anhalt und der weiteren beteiligten Aufgabenträger. Somit würden auch hier schutzwürdige Interessen Dritter verletzt.

Die berechtigten Interessen des Landes, der weiteren Aufgabenträger und der genannten Eisenbahnverkehrsunternehmen (EVU) an der Geheimhaltung dieser Informationen können schon angesichts ihres vergleichsweise geringen Umfangs aus den genannten Gründen auch nicht in der Weise gewahrt werden, dass diese lediglich zur Einsicht zur Verfügung gestellt werden.“

Die zweite Frage der Kleinen Anfrage 6/7326 hatte folgenden Wortlaut:

„Wurde in den Angeboten der Verträge zu 1 eine Differenzierung der Kostenkalkulation abgefragt, etwa mit Hilfe eines auszufüllenden Kostenkalkulationsblatts?“

Wie differenziert sich das Auftragsvolumen entlang dieser Kennziffern?“

Darauf antwortete die Landesregierung folgendermaßen:

„Die Frage ist mehrdeutig. Sollte gemeint sein, wie sich der Vertragspreis (Auftragsvolumen) auf die Einzelpositionen (Kennziffern) aufteilt, unterliegt sie aus den zu Frage 1 ausgeführten Gründen als Geschäftsgeheimnis der Aufgabenträger und der EVU der Geheimhaltung. Im Falle ihres Bekanntwerdens wären erhebliche Nachteile für das Wohl des Landes zu befürchten. Insoweit kommt eine Bekanntgabe nicht in Betracht.“

Auf die ergänzende Frage:

„Bitte ergänzend oder, falls keine vergleichbaren Kostenkalkulationsblätter verwendet wurden, die Kosten für Fahrzeuge, Trassenentgelte und Stationsentgelte getrennt auf-führen.“

antwortete die Landesregierung:

„Die Daten zu den Kosten für Fahrzeuge, Trassenentgelte und Stationsentgelte sind aus den zu Frage 1 aufgeführten Gründen Geschäftsgeheimnisse der Aufgabenträger

und der EVU. Im Falle ihres Bekanntwerdens wären erhebliche Nachteile für das Wohl des Landes zu befürchten. Insoweit kommt eine Bekanntgabe nicht in Betracht.“

Frage 4 der Kleinen Anfrage 6/7326 hatte folgenden Wortlaut:

„Führt das Land vergleichende Wirtschaftlichkeitsanalysen der abgeschlossenen Verträge durch, um durch Erkenntnisse eine optimierte Ausschreibungs- und Vertragsgestaltung und damit ein möglichst großes Nahverkehrsangebot im Land bereitstellen zu können?“

Bitte ggf. Auflistung dieser Kenngrößen für die unter 1 genannten Verträge.“

antwortete die Landesregierung:

„Die Daten sind aus den zu Frage 1 aufgeführten Gründen Geschäftsgeheimnisse der Aufgabenträger und der EVU. Im Falle ihres Bekanntwerdens wären erhebliche Nachteile für das Wohl des Landes zu befürchten. Insoweit kommt eine Bekanntgabe nicht in Betracht.“

Frage 7 der Kleinen Anfrage 6/7326 hatte folgenden Wortlaut:

„Wurden zusätzlich zu den unter Nummer 1 und 6 genannten Verträgen seit 2002 weitere vertragliche Vereinbarungen mit Beförderungsunternehmen zum Schienenpersonenverkehr in Sachsen-Anhalt abgeschlossen? Wenn ja, bitte um Auflistung des Inhalts dieser Vereinbarungen in Anlehnung an Punkt 1 und 4 sowie der Unterzeichnung in Anlehnung an Punkt 5.“

Auf diese Frage antwortete die Landesregierung:

„Im genannten Zeitraum wurden einige Verträge zum Thema Kundenbetreuer, Förderverträge in Verbindung mit Verbundgründungen sowie Vergleichsverträge aus dem Vollzug von Verkehrsverträgen abgeschlossen. Von einer konkreten Aufzählung wird abgesehen, da es sich um Vertragsgeheimnisse handelt.“

Frage 8 der Kleinen Anfrage 6/7326 lautete:

„Welche Beschäftigten der Nahverkehrsservicegesellschaft Sachsen-Anhalt GmbH und im Verkehrsministerium mit Nahverkehrsverträgen befassten Beschäftigten üben oder übten seit 2002 anzeigepflichtige Nebentätigkeiten aus? Welche sind dies und auf welchen Zeitraum beziehen sich die Anzeigen und – soweit erteilt – die Genehmigungen?“

Hierauf antwortete die Landesregierung:

„Es wird zu den Beschäftigten keine Auskunft erteilt. Bei der Abwägung zwischen dem verfassungsrechtlich geschützten Informationsinteresse des Abgeordneten und dem

ebenfalls geschützten Geheimhaltungsinteresse der Mitarbeiter an Personalakteninhalten ist bei Abwägung der widerstreitenden Interessen dem letzteren, also dem Datenschutz, der Vorzug einzuräumen. Dies gilt umso mehr, als aus der Fragestellung nicht deutlich wird, welchem konkreten Informationsziel die Fragestellung dienen soll.“

Frage 9 der Kleinen Anfrage 6/7326 lautete:

„Wann und welche Veränderungen gab es bei der Nahverkehrsservicegesellschaft Sachsen-Anhalt hinsichtlich der mit der Vergabe von Beförderungsleistungen befassten Beschäftigten? Aus welchem Grund erfolgten diese Veränderungen? Gab es seit dem Jahr 2002 Wechsel von Landesbeschäftigten von oder zur NASA? Falls ja, wann und von welchen aufnehmenden bzw. abgebenden Dienststellen? Gab es seit dem Jahr 2002 Kündigungen von Beschäftigten der NASA durch die Beschäftigten selbst und falls ja, wann und von welchen Beschäftigten?“

Auf diese Frage antwortete die Landesregierung in gleicher Weise wie auf Frage 8.

Der Antragsteller richtete zudem eine zweite Kleine Anfrage unter der Überschrift „Nahverkehrsverträge des Landes Sachsen-Anhalt II – Freihändige Vergabe zum Elektronetz Nord“ an die Landesregierung (KA 6/7327).

Frage 4 der Kleinen Anfrage 6/7327 lautete:

„Wann gab es mündliche und schriftliche Abstimmungen mit den ebenfalls betroffenen SPNV-Aufgabenträgern der Nachbarländer über diese Vergabeart? Wurde die Verständigung schriftlich festgehalten? Zu jeweils welchem Ergebnis und mit Beteiligung welcher für das Land Sachsen-Anhalt handelnder natürlicher Personen führten diese Abstimmungen?“

Die Landesregierung antwortete auf diese Frage:

„Die Verständigung erfolgte im Rahmen einer schriftlichen Verwaltungsvereinbarung aus dem September 2010. Sie führte zur gemeinsamen Vergabe. Verantwortlich handelte der Geschäftsführer der NASA GmbH.“

Frage 6 der Kleinen Anfrage 6/7327 hatte folgenden Wortlaut:

„Wurden in der Leistungsbeschreibung oder auf anderem Wege ein Einsatz von lokbespannten Doppelstockzügen verlangt? Wurden die Wagen eines bestimmten Herstellers verlangt? Mit welchen Beweggründen geschah dies? Wurde auch ein Einsatz von Doppelstocktriebwagen, ggf. in Mehrfachtraktion, akzeptiert?“

Die Landesregierung gab dazu folgende Antwort:

„Die Zugriffsmöglichkeiten auf bestimmte – technisch zugelassene – Fahrzeuge begründet u. a. die günstige Gelegenheit.“

Frage 8 der Kleinen Anfrage 6/7327 lautete:

„Falls nur ein Gebot der DB Regio eingeholt wurde, welche Sicherheit bestand, dass nur DB Regio den ausgehandelten Preis anbieten könne?“

Die Landesregierung gab darauf folgende Antwort:

„Von einer Beantwortung dieser Frage wird im Hinblick auf das anhängige Vergabenaachprüfungsverfahren abgesehen.“

Auf Frage 9 der Kleinen Anfrage 6/7327, die folgenden Wortlaut hatte:

„Wann gingen die Angebote des/der anbietenden Unternehmern/s ein? Wurden Nachverhandlungen zum Angebot geführt und mit welchen Ergebnissen?“

gab die Landesregierung die Antwort:

„Von einer Beantwortung dieser Frage wird im Hinblick auf das anhängige Vergabenaachprüfungsverfahren abgesehen.“

Auf Frage 10 der Kleinen Anfrage 6/7327, die folgenden Wortlaut hatte:

„Welche Angebotsbedingungen waren der Landesregierung zu den unter 3 angegebenen Zeitpunkten bekannt, die zur Einschätzung einer möglicherweise vorteilhaften Gelegenheit führten? Wurden zu dem unter 5 genannten Zeitpunkt weitere Aspekte bekannt, die zur Einschätzung der „vorteilhaften Gelegenheit“ führten?“

antwortete die Landesregierung ebenfalls mit dem Hinweis, dass im Hinblick auf das anhängige Vergabenaachprüfungsverfahren eine Auskunft nicht gegeben werden könne.

2. Der Antragsteller sieht sich durch die Nichtbeantwortung seine beiden Kleinen Anfragen im vorstehend beschriebenen Umfang in seinem Informationsrecht als Landtagsabgeordneter aus Art. 53 Abs. 1 und 2 LVerf verletzt.

Das in dieser Vorschrift normierte Frage- und Informationsrecht der Mitglieder des Landtags gegenüber der Landesregierung sei Ausdruck der parlamentarischen Kontrollfunktion, die sowohl durch den Landtag insgesamt als auch durch jeden einzelnen Abgeordneten wahrgenommen werde. Zudem diene das Recht der Erfüllung der mit dem Mandat verbundenen Aufgaben der Abgeordneten, indem für die Beratungen und Entscheidungen im Parlament auch die im Bereich von Regierung und Ministerien vorhandenen Informationen zur Verfügung stehen. Dem parlamentarischen Frage- und Informationsrecht korrespondiere eine grundsätzliche Antwortpflicht der Regierung. Diese unterstünde zwar bestimmten Grenzen aufgrund der verfassungsrechtlichen Verteilung der Staatsleitungsfunktionen zwischen Parlament und Regierung. Grenzen könnten sich insoweit etwa in Bezug auf Sachmaterien ergeben, die völlig außerhalb des Verantwortungsbereichs der Regierung lägen. Auch der Kernbereich exekutiver Eigenverantwortlichkeit und die Funktionsfähigkeit der Regierung könnten eine solche Grenzziehung begründen. Dies sei durch Art. 53 Abs. 4 LVerf ausdrücklich anerkannt.

Im vorliegenden Fall könne sich die Landesregierung indes in allen Fällen, in denen sie die Fragen des Antragstellers nicht oder nur zum Teil beantwortet habe, nicht auf von der Verfassung anerkannte Gründe der Informationsverweigerung berufen.

Soweit die Antragsgegnerin geltend mache, dass die Verweigerung von Informationen zum Schutz von Geschäfts- und Vertragsgeheimnissen sowie zur Absicherung der künftigen Durchführung von Vergabeverfahren im Bereich des Personennahverkehrs erforderlich sei, werde verkannt, dass einem solchen Geheimhaltungsinteresse bereits durch die Anwendung der Geheimschutzordnung des Landtages Rechnung getragen werden könne. Diese Ordnung diene gerade der Ermöglichung der Information des Parlaments in Bereichen, für die ein Geheimhaltungsinteresse anerkannt bzw. gesetzlich angeordnet sei.

Darüber hinaus sei auch fraglich, ob in dem von der Antragsgegnerin behaupteten Umfang überhaupt Geschäfts- und Vertragsgeheimnisse vorliegen bzw. rechtlich anzuerkennen sind. Ein berechtigtes Geheimhaltungsinteresse in Bezug auf Geschäftsgeheimnisse bestehe nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nur, wenn die Kenntnis der mit dem Auskunftersuchen beehrten Daten Rückschlüsse auf die Betriebsführung, die Wirtschafts- und Marktstrategie, die Kostenkalkulation und die Entgeltgestaltung des Unternehmens zulasse. Dies sei bei den vom Antragsteller erfragten Details kaum vorstellbar. Insbesondere aus den Zugkilometerpreisen ließen sich keine entsprechend weitreichenden Rückschlüsse ableiten. Ähnliches gelte für Trassen- und Stationspreise. Es fehle deshalb bereits an schutzwürdigen Positionen, die die Einschränkung der Informationsweitergabe rechtfertigen könne, so dass die Anwendung der Geheimschutzordnung nicht einmal nötig gewesen sei. Es entspreche zudem der Praxis der Landesregierung, vertrauliche Informationen den Landtagsausschüssen in nichtöffentlicher Sitzung vorzulegen.

Soweit sich die Antragsgegnerin auf Schranken des Informationsrechts berufe, bleibe sie zudem die von der Verfassung geforderte Begründung schuldig. Es sei anerkannt, dass im Falle der Berufung auf die Schranken des Informationsrechts die Gründe dafür angemessen ausführlich dargelegt werden müssten. Der antragstellende Abgeordnete müsse in die Lage versetzt werden, die Versagung von Auskünften auf ihre Plausibilität und Nachvollziehbarkeit überprüfen zu können. Dem genügten die überwiegend knapp und formelhaft gehaltenen Ausführungen nicht. Insbesondere bei der Verweigerung der Antwort zu den Nebenbeschäftigungen sei nur eine pauschale und formelhafte Abwägung vorgenommen worden, die den in der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung entwickelten Anforderungen an die Begründung einer Informationsverweigerung nicht genüge.

Nicht tragfähig sei auch die Verweigerung von Antworten unter Berufung auf laufende Nachprüfungsverfahren. Solche Verfahrenen seien nicht mehr Bestandteil der internen Willensbildung der Landesregierung, weshalb sich hieraus keine Rechtfertigungsgründe für die Verweigerung von Auskünften ergeben könnten. Die Vergabekammern arbeiteten vielmehr in eigener Verantwortung und ihr Handeln könne durch eine Auskunftserteilung nicht beeinträchtigt werden.

In Bezug auf die Beantwortung von Frage 4 der zweiten Kleinen Anfrage sei die gegebene Antwort schließlich inhaltlich falsch. Dies zeige der Vergleich mit der Beantwortung einer thematisch identischen Kleinen Anfrage des Abgeordneten Hagenah des Niedersächsischen Landtags durch die Niedersächsische Landesregierung. Daraus gehe hervor, dass im fraglichen Zeitraum mehr Abstimmungen mit den ebenfalls betroffenen SPNV-Aufgabenträgern der Nachbarländer erfolgt seien, als die Antragsgegnerin in ihrer Antwort gegenüber dem Antragsteller angeführt habe. Auch diese falsche Beantwortung führe zu einer Verletzung des Antragstellers in seinem verfassungsrechtlichen Informationsrecht.

Der Antragsteller beantragt,

1. festzustellen, dass die Antragsgegnerin dadurch gegen Art. 53 Abs. 1 und 2 Verf LSA verstieß, dass sie in ihrer Antwort vom 21.02.2012 (LT-Drs. 6/830) auf die Fragen Nr. 1, 2, 4, 7, 8, 9 der Kleinen Anfrage des Antragstellers zu den Nahverkehrsverträgen des Landes Sachsen-Anhalt I – Allgemeine Angaben – (KA 6/7326) unzureichende bzw. unvollständige Angaben machte, indem sie

a) auf Frage 1 dieser Kleinen Anfrage bezogen auf die Anzahl der Bieter und die Auftragsvolumina antwortete:

„Von der Nennung der Anzahl der Bieter im Vergabeverfahren sowie der Auftragsvolumina wird abgesehen, weil ein Bekanntwerden dieser Angaben Nachteile für das Wohl des Landes Sachsen-Anhalt befürchten ließe: die Bekanntgabe dieser Information würde den Wettbewerb bei zukünftigen SPNV-Vergaben des Landes beeinträchtigen.

In den Fällen, wo nur wenige oder gar kein Bieter vorhanden gewesen sein könnten, stärkt diese Kenntnis der Bieteranzahl in früheren Verfahren die Position des Marktführers bei künftigen Verfahren. Insoweit stellen die Informationen über die Zahl der Bieter Geschäftsgeheimnisse des Landes Sachsen-Anhalt dar. Darüber hinaus ist die Tatsache der Teilnahme an früheren Vergabeverfahren auch ein Geschäftsgeheimnis der in diesem Verfahren unterlegenen Bieter. Die Bekanntgabe würde damit schutzwürdige Belange Dritter verletzen.

Die Nennung des Auftragsvolumens würde in Verbindung mit den allgemein verfügbaren Angaben über die Zugkilometer im Jahr eine Abschätzung des Zugkilometerpreises ermöglichen und damit bei künftigen Vergabeverfahren die Position des Landes schwächen. Zudem sind diese Informationen Geschäftsgeheimnisse sowohl der beteiligten Eisenbahnverkehrsunternehmen als auch des Landes Sachsen-Anhalt und der weiteren beteiligten Auftraggeber. Somit würden auch hier schutzwürdige Interessen Dritter verletzt.

Die berechtigten Interessen des Landes, der weiteren Aufgabenträger und der genannten Eisenbahnverkehrsunternehmen (EVU) an der Geheimhaltung dieser Informationen könnten angesichts ihres vergleichsweise geringen Umfangs aus den genannten Gründen auch nicht in der Weise gewahrt werden, dass diese lediglich zur Einsicht zur Verfügung gestellt werden“;

b) auf Frage 2 dieser Kleinen Anfrage nach den Kostenkalkulationsblättern bezogen auf Kosten für Fahrzeuge, Trassenentgelte und Stationsentgelte antwortete:

„Die Daten zu den Kosten für Fahrzeuge, Trassenentgelte und Stationsentgelte sind aus den zu Frage 1 ausgeführten Gründen Geschäftsgeheimnisse der Aufgabenträger und der EVU. Im Falle ihres Bekanntwerdens wären erhebliche

Nachteile für das Wohl des Landes zu befürchten. Insoweit kommt eine Bekanntgabe nicht in Betracht“;

c) auf Frage 4 dieser Kleinen Anfrage nach den Kenngrößen einer vergleichenden Wirtschaftlichkeitsanalyse antwortete:

„Die Daten sind aus den zu Frage 1 aufgeführten Gründen Geschäftsgeheimnisse der Aufgabenträger und der EVU. Im Falle ihres Bekanntwerdens wären erhebliche Nachteile für das Wohl des Landes zu befürchten. Insoweit kommt eine Bekanntgabe nicht in Betracht.“

d) auf die Frage 7 dieser Kleinen Anfrage nach weiteren Vereinbarungen mit Beförderungsunternehmen antwortete:

„Im genannten Zeitraum wurden einige Verträge zum Thema Kundenbetreuer, Förderverträge in Verbindung mit Verbundgründungen sowie Vergleichsverträge aus dem Vollzug von Verkehrsverträgen abgeschlossen.

Von einer konkreten Aufzählung wird abgesehen, da es sich um Vertragsgeheimnisse handelt“;

e) auf die Fragen 8 und 9 dieser Kleinen Anfrage nach anzeigepflichtigen Nebentätigkeiten der Beschäftigten der Nahverkehrsgesellschaft Sachsen-Anhalt und personellen Veränderungen bei dieser Gesellschaft sowie anzeigepflichtigen Nebentätigkeiten der im Verkehrsministerium mit Nahverkehrsverträgen befasste Beschäftigten antwortete:

„Es wird zu den Beschäftigten keine Auskunft erteilt. Bei der Abwägung zwischen dem verfassungsrechtlich geschützten Informationsinteresse des Abgeordneten und dem ebenfalls geschützten Geheimhaltungsinteresse der Mitarbeiter an Personalakteninhalten ist bei Abwägung der widerstreitenden Interessen dem letzteren, also dem Datenschutz, der Vorzug einzuräumen. Dies gilt umso mehr, als aus der Fragestellung nicht deutlich wird, welchem konkreten Informationsziel die Fragestellung dienen soll“;

2. festzustellen, dass die Antragsgegnerin dadurch gegen Art. 53 Abs. 1 und 2 Verf LSA verstieß, dass sie in ihrer Antwort vom 21.02.2012 (LT-Drs. 6/827) auf die Fragen Nr. 4, 6, 8, 9, 10 der Kleinen Anfrage des Antragstellers zu den Nahverkehrsverträgen des Landes Sachsen-Anhalt II – Freihändige Vergabe zum Elektronetz Nord – (KA 6/7327) unzureichende bzw. unvollständige Angaben machte, indem sie

a) auf die Fragen 8, 9 und 10 dieser Kleinen Anfrage nach bestimmten Aspekten des Angebots der DB Regio AG und dessen Handhabung durch die Antragsgegner jeweils antwortete:

„Von einer Beantwortung dieser Frage wird im Hinblick auf das anhängige Vergabenachprüfungsverfahren abgesehen“;

b) auf die Frage 6 dieser Kleinen Anfrage nach bestimmten Inhalten der Leistungsbeschreibung antwortete:

„Die Zugriffsmöglichkeiten auf bestimmte – technisch zugelassene – Fahrzeuge begründet u.a. die günstige Gelegenheit“;

c) auf die Frage 4 dieser Kleinen Anfrage nach Abstimmungen mit den SPNV-Aufgabenträgern der Nachbarländer antwortete:

„Die Verständigung erfolgte im Rahmen einer schriftlichen Verwaltungsvereinbarung aus dem September 2010. Sie führte zur gemeinsamen Vergabe. Verantwortlich handelte die Geschäftsführung der NASA GmbH“.

Die Landesregierung beantragt,

die Anträge des Antragsteller als unzulässig zu verwerfen,
hilfsweise als unbegründet zurückzuweisen.

Sie hält die Anträge bereits für unzulässig, weil mit der Landesregierung der falsche Antragsgegner in Anspruch genommen werde und dem Antragsteller inzwischen auf Grund von weiteren Einsichtsgewährungen in Verfahrensakten alle erfragten Informationen vorlägen, so dass es am Rechtsschutzbedürfnis fehle.

Wer im Organstreitverfahren Antragsgegner sei, hänge davon ab, wer die beanstandete Maßnahme oder Unterlassung rechtlich zu verantworten habe. Vorliegend habe der Antragsteller seine Anträge ausschließlich gegen die Landesregierung des Landes Sachsen-Anhalt gerichtet. Dies wäre indes nur zutreffend, wenn Maßnahmen beanstandet würden, die der Landesregierung insgesamt unmittelbar zuzurechnen seien. Die Anfrage sei aber erkennbar nur auf den Geschäftsbereich des Ministeriums für Landesentwicklung und Verkehr ausgerichtet, das deshalb auch den Text der Antworten ausgearbeitet habe. Nur dieses Ministerium sei deshalb auch als Antragsgegner im Organstreitverfahren in Anspruch zu nehmen.

Es fehle den Anträgen darüber hinaus am Rechtsschutzbedürfnis. Am 21.01.2013 habe der Antragsteller Einsicht in die einschlägigen Verwaltungsakten zum Vergabeverfahren genommen und am 14.02.2013 Einsicht in weitere Verfahrensakten erhalten. Dadurch seien alle Informationen, die durch die ursprüngliche Beantwortung der Kleinen Anfragen noch zurückbehalten worden waren, dem Antragsteller zugänglich gemacht worden. Dies werde auch daraus deutlich, dass der Antragsteller aktuell kein zusätzliches Informationsbedürfnis mehr geltend mache.

Unabhängig davon hält die Landesregierung die Anträge für unbegründet, da die teilweise Nichtbeantwortung der Fragen beider Kleiner Anfragen jeweils sachlich gerechtfertigt gewesen sei. Die Grenzen des Informationsanspruchs nach der Verfassung seien dabei gewahrt worden.

Das verfassungsrechtlich gewährleistete Fragerecht des Abgeordneten setze ein bestimmtes, sachlich eingegrenztes Informationsverlangen voraus. Einige der Fragestellungen, insbesondere die Fragen 1, 2, 4 und 7 der Kleinen Anfrage KA 6/7326 gingen über diesen Zweck weit hinaus. Damit ziele der Antragsteller auf einen Informationsstand ab, der dem der Verwaltung gleichkomme. Dies sei aber zur Ausübung der parlamentarischen Kontrollfunktion nicht erforderlich.

Es lägen zudem in allen Fällen, in denen sich die Antragsgegnerin zur Verweigerung von Auskünften darauf berufen habe, schutzwürdige Geschäfts- und Vertragsgeheimnisse vor. Anders als in den meisten von der Rechtsprechung bislang behandelten Fällen gehe es um grundrechtlich geschützte Geheimhaltungsinteressen sowie um personenbezogene Informationen.

Es sei jeweils nachvollziehbar dargelegt worden, dass und warum die Antragsgegnerin diesen ein größeres Gewicht zugemessen habe als dem Informationsinteresse des Antragstellers.

Hinzu komme, dass nur so die Funktionsfähigkeit künftiger Vergabeverfahren im Bereich des Schienenpersonennahverkehrs habe sichergestellt werden können. Dem damit verbundenen Ziel, den Wettbewerb im Eisenbahnverkehr zu sichern, komme aufgrund seiner zahlreichen Bezüge zum Europarecht ein besonderes sachliches Gewicht zu. Nach wie vor sei der Eisenbahnverkehrsmarkt weitgehend monopolisiert. Der inzwischen etablierte begrenzte Wettbewerb könne in diesem Bereich nur durch strikte Geheimhaltung aufrechterhalten bzw. hergestellt werden.

Entgegen der Ansicht des Antragstellers sei die Geheimschutzordnung des Landtages im vorliegenden Fall nicht anwendbar und zudem kein hinreichendes Instrument, um private Geschäftsgeheimnisse zu schützen. Die Geheimschutzordnung diene nur dem Schutz staatlicher Geheimhaltungsinteressen.

Die Unterschiede in der Beantwortung von Frage 4 der zweiten Kleinen Anfrage durch die Antragsgegnerin und die Niedersächsische Landesregierung sei eine Folge davon, dass auf einen unterschiedlichen Zeitpunkt abgehoben worden sei. Die niedersächsische Landesregierung habe die freihändige Vergabe als einen Fall der Direktvergabe angesehen und deshalb auf einen anderen Zeitpunkt abgestellt. Daraus erkläre sich der Unterschied in den Antworten, weshalb keine fehlerhafte Beantwortung der Frage vorliege.

E n t s c h e i d u n g s g r ü n d e :

1. Der Antrag ist zulässig (1.) und überwiegend begründet (2.).

1.1. Das Landesverfassungsgericht ist gem. Art. 75 Nr. 1 der Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt – LVerf – vom 16.07.1992 (GVBl. S. 600), zuletzt am 27.01.2005 (GVBl. S. 44), §§ 2 Nr. 2, 35 f. des Gesetzes über das Landesverfassungsgericht - LVerfGG - vom 23.08.1993 (GVBl. S. 441), zuletzt geändert durch § 2 ÄndG vom 05.11.2009 (GVBl. S. 525), zur Entscheidung in dem Organstreitverfahren berufen. Danach entscheidet das Landesverfassungsgericht im Rahmen von Organstreitverfahren über die Auslegung der Landesverfassung aus Anlass von Streitigkeiten über den Umfang der Rechte und Pflichten zwischen obersten Landesorganen oder anderer Beteiligter, die durch die Verfassung oder in der Geschäftsordnung des Landtages oder der Landesregierung mit eigener Zuständigkeit ausgestattet sind.

1.2. Der Antrag ist form- und fristgerecht gestellt.

1.2.1. In der Antragsschrift ist die nach § 36 Abs. 2 LVerfGG zu bezeichnende Vorschrift der Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt genannt, gegen die die Antragsgegnerin verstoßen haben soll. Der Antragsteller hält seine Rechte aus Art. 53 Abs. 1 und 2 LVerf für verletzt.

1.2.2. Der Antrag ist gem. § 36 Abs. 3 LVerfGG binnen sechs Monaten beim Landesverfassungsgericht zu stellen, nachdem die beanstandete Maßnahme oder Unterlassung dem Antragsteller bekannt geworden ist. Hier wendet sich der Antragsteller gegen die Beantwortung

seiner beiden Kleinen Anfragen durch die Landesregierung. Die Antwort auf die erste Kleine Anfrage ging am 20.02.2012 beim Präsidenten des Landtags ein, die Antwort auf die zweite Kleine Anfrage am 16.02.2012. Der Antrag im Organstreitverfahren ging am 07.08.2012 – und damit rechtzeitig – beim Landesverfassungsgericht ein.

1.3. Beide Seiten sind beteiligtenfähig. Dies folgt für den Antragsteller gem. § 35 Nr. 3 LVerfGG daraus, dass er als Abgeordneter und damit als Organteil des Landtages sein Informationsrecht aus Art. 53 Abs. 1 und 2 LVerf geltend macht. Für die Landesregierung folgt dies aus § 35 Nr. 2 LVerfGG.

1.4. Die Landesregierung ist die richtige Antragsgegnerin.

1.4.1. Zwischen den Parteien eines verfassungsgerichtlichen Organstreitverfahrens muss ein verfassungsrechtliches Rechtsverhältnis bestehen, aus dem sich gegenseitige Rechte und /oder Pflichten ableiten lassen, die als verletzt gerügt werden (LVerfG, Urt. v. 17.01.2000, LVG 6/99, Rn. 58, www.lverg.justiz.sachsen-anhalt.de). Der richtige Antragsgegner bestimmt sich danach, welches Verfassungsorgan bzw. welcher mit eigenen Rechten ausgestattete Teil eines Verfassungsorgans an dem streitigen Verfassungsrechtsverhältnis beteiligt ist.

1.4.2. Vorliegend hat der Antragsteller seine beiden Kleinen Anfragen an die Landesregierung gerichtet und die Landesregierung hat diese auch beantwortet. Sofern in den Antworten darauf verwiesen wird, dass die „Antwort der Landesregierung“ durch das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr erstellt wurde, ändert dies nichts an der eindeutigen Autorschaft der Landesregierung. Durch die Anfragen und die Antworten ist mithin ein hinreichend konkretisiertes Verfassungsrechtsverhältnis zwischen dem Antragsteller und der Landesregierung begründet worden mit der Folge, dass die Landesregierung die richtige Antragsgegnerin ist.

1.4.3. Soweit die Landesregierung entgegen dem eindeutigen objektiven Erklärungsgehalt der beiden Antworten geltend macht, zuständig sei alleine das thematisch betroffene Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr und nicht die Landesregierung als Kollegialorgan, verkennt sie, dass sowohl die Landesverfassung in Art. 53 Abs. 1 und 2 LVerf als auch die Geschäftsordnung des Landtages (in der Fassung der Bekanntmachung vom 09.09.2011, GVBl. S. 655 - GO LT) in § 44 Abs. 1 S. 1 GO LT die Landesregierung als Adressaten von Anfragen ausweisen. Insbesondere der Umstand, dass die für das Handeln eines Abgeordneten maßgebliche Geschäftsordnung (nur) die Landesregierung als Adressaten von Kleinen Anfragen ausweist, macht deutlich, dass die für das Organhandeln der Landesregierung ansonsten geltenden Unterscheidungen zwischen Regierungs- und Ressorthandeln hier nicht maßgeblich sind und das vorliegend konkret begründete Rechtsverhältnis nicht in Frage stellen oder gar zu dessen Unwirksamkeit führen können. Aus dem Umstand, dass in Art. 53 Abs. 2 S. 1 LVerf davon die Rede ist, dass die Beantwortung von Fragen der Abgeordneten durch „die Landesregierung oder ihrer Mitglieder im Landtag“ erfolgt, steht dem nicht entgegen. Daraus wird nur deutlich, dass einzelne Mitglieder der Landesregierung befugt sind Antworten zu leisten. Es gibt aber keine Regelung in der Verfassung oder der Geschäftsordnung des Landtages, die davon spricht, dass Anfragen an Ministerien oder Mitglieder der Landesregierung zu adressieren sind.

1.5. Für das Feststellungsbegehren des Antragstellers ist das Rechtsschutzinteresse nicht nachträglich durch die Gewährung eines umfassenden Informationszugangs entfallen.

Es ist zwar unstreitig, dass der Antragsteller durch zwei seitens des Ministeriums eingeräumte Termine zur Einsicht in die Verfahrensakten der Vergabeverfahren die von ihm erfragten Informationen inzwischen erlangt hat. Dabei spielt es auch keine tragende Rolle, ob diese Einsichtnahmen zur Erfüllung des Informationsanspruchs aus Art. 53 Abs. 1 und 2 LVerf erfolgten oder nicht. Entscheidend ist vielmehr, dass das Begehren des Antragstellers darauf gerichtet ist feststellen zu lassen, dass die ursprüngliche Weigerung der Antragsgegnerin, die gestellten Fragen vollständig zu beantworten, ihn in seinen verfassungsmäßigen Rechten verletzt hat. Da die Antragsgegnerin in dem Verfahren deutlich gemacht hat, dass sie diese Vorgehensweise auch heute noch für verfassungsmäßig hält, besteht weiterhin Klärungsbedarf und für den Antrag ein Rechtsschutzinteresse.

2. Der Antrag ist auch begründet.

2.1. Das von der Landesverfassung im Rahmen des Art. 28 Abs. 1 GG verwirklichte parlamentarische Regierungssystem ist grundlegend durch die Kontrollfunktion des Parlaments gegenüber der Regierung geprägt. Diese gehört neben der Gesetzgebung zu den Hauptaufgaben des Parlaments und muss wirksam ausgeübt werden können. Sie ist nicht nur dem Landtag als Kollegialorgan sowie den Oppositionsfraktionen (Art. 48 LVerf), sondern auch den einzelnen Abgeordneten zugewiesen (vgl. LVerfG, LVG 6/99, a.a.O., Rn. 66 des Internetauftritts). Zu den unverzichtbaren Instrumenten der Kontrolle gehört insbesondere das parlamentarische Fragerecht nach Art. 53, 56 Abs. 4 LVerf, dem eine Auskunfts- und Antwortpflicht der Landesregierung korrespondiert (vgl. LVerfG, LVG 6/99, a.a.O., Rn. 76 des Internetauftritts).

Das auch aus dem Mandat folgende Fragerecht (vgl. die gefestigte Rechtsprechung zusammenfassend BVerfG, Beschl. v. 01.07.2009, 2 BvE 5/06, BVerfGE 124, 161 [188]) dient nach dem Gesagten keinem Selbstzweck, sondern der Wahrnehmung der durch die Verfassung zugewiesenen parlamentarischen Aufgaben durch den einzelnen Abgeordneten (vgl. LVerfG, LVG 6/99, a.a.O., Rn. 76 des Internetauftritts). Diese haben nicht nur das Recht, im Gesetzgebungsverfahren durch Beratung, Antragstellung und Abstimmung nach näherer Maßgabe der §§ 23 ff. GO LT mitzuwirken, sondern auch über politische Fragen zu beraten und das Regierungshandeln zu kontrollieren. Dies setzt eine entsprechende Kenntnis des Regierungshandelns voraus, die die Abgeordneten in weiten Bereich nicht alleine durch eigene Informationsgewinnung erlangen können. Insbesondere dort, wo es sich um Handlungen und Maßnahmen der von der Landesregierung geleiteten Landesverwaltung handelt, verfügt die Landesregierung über einen funktionell bedingten Informationsvorsprung, der durch die Informationsrechte ausgeglichen wird. Dadurch wird für einen Teilbereich jene Machtbalance hergestellt, auf der das parlamentarische Regierungssystem basiert (vgl. LVerfG, LVG 6/99, a.a.O., Rn. 69 des Internetauftritts).

2.2. Der Informationsanspruch des einzelnen Abgeordneten ist nicht von vorneherein auf Fragen beschränkt, die sich aus der Perspektive der Landesregierung als „zweckmäßig“ für die Wahrnehmung der parlamentarischen Kontrolle der Regierung erweisen. Es besteht insoweit auch keine Begründungs- oder Darlegungspflicht. Gegenstand der parlamentarischen Kontrolle ist gerade die Zweckmäßigkeit des Regierungshandelns, die zu beurteilen häufig auch

die Kenntnis zahlreicher „Umfeldinformationen“ zu den getroffenen Entscheidungen und Maßnahmen voraussetzt. Vorliegend ist auch nicht ersichtlich, dass einzelne der gestellten Fragen grob unzweckmäßig sind oder keine sachliche Berechtigung besitzen.

2.3. Die in den beiden Kleinen Anfragen enthaltenen Fragen beziehen sich auf den sachlichen Geltungsbereich des Informationsanspruchs (2.3.1.). Eine Informationsverweigerung konnte vorliegend nicht durch eine Berufung auf die verfassungsrechtlichen Schranken des Informationsanspruchs nach Art. 53 Abs. 4 LVerf (dazu 2.3.2.) gerechtfertigt werden. Dem steht bereits die Möglichkeit der Anwendung der Geheimschutzordnung des Landtags entgegen (2.3.3.). Darüber hinaus lagen die von der Landesregierung im Einzelnen aufgeführten Gründe zur Rechtfertigung einer Auskunftsverweigerung nicht vor (2.3.4.).

2.3.1. Der Informationsanspruch und die ihm korrespondierende Auskunfts- und Informationspflicht beziehen sich nicht auf alle Themenbereiche und Gegenstände, sondern sind auf den Bereich des Regierungshandelns begrenzt, da nur insoweit ein informatorisches Ungleichgewicht besteht (vgl. LVerfG, LVG 6/99, a.a.O., Rn. 72 des Internetauftritts). Die Regierung ist grundsätzlich nicht zur Informationsbeschaffung zu Fragen verpflichtet, die außerhalb ihres eigenen Zuständigkeitsbereichs liegen. Vorliegend bestehen insoweit auch keine Zweifel, da sich sämtliche Fragen auf eindeutig dem Regierungshandeln zugeordnete Bereiche beziehen.

2.3.2. In der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung ist allgemein anerkannt, dass das Fragerecht der Abgeordneten Grenzen unterliegt. Diese hat das Bundesverfassungsgericht in einer jüngeren Entscheidung (BVerfG, a.a.O., BVerfGE 124, 161 [188f.]) folgendermaßen zusammengefasst:

„Ebenso steht außer Frage, dass die Antwortpflicht der Bundesregierung Grenzen unterliegt. Für deren grundsätzliche Bestimmung gibt die verfassungsrechtliche Verteilung der Staatsfunktionen auf Parlament und Regierung wichtige Anhaltspunkte. So kann sich der parlamentarische Informationsanspruch nicht auf Gegenstände erstrecken, die keinen Bezug zum Verantwortungsbereich der Regierung haben. Er unterliegt zudem Beschränkungen, soweit der Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung betroffen ist (vgl. BVerfGE 110, 199 [214 ff.]; BVerfG, Beschl. v. 17. 06.2009 - 2 BvE 3/07 -, Umdruck S. 40 ff.). Die nähere Grenzziehung bedarf der Würdigung im Einzelfall. Ebenso wie sich nur unter Berücksichtigung der jeweiligen Umstände feststellen lässt, ob die Bekanntgabe von Vorgängen aus dem Bereich der Regierung, die nicht zu deren ausschließlichem Herrschaftsbereich gehören, deren Funktionsfähigkeit und Eigenverantwortung beeinträchtigen würde (vgl. BVerfGE 110, 199 [219]), können Art und Umfang der Antwortpflicht der Bundesregierung von der jeweiligen Anfrage abhängen. Insbesondere soweit Anfragen Umstände betreffen, die aus Gründen des Wohls des Bundes oder eines Landes (Staatswohl) geheimhaltungsbedürftig sind, stellt sich die Frage, ob und auf welche Weise dieses Anliegen mit dem jeweiligen parlamentarischen Informationsanspruch in Einklang gebracht werden kann.“

Anknüpfend an diese Rechtsprechung hat die Landesverfassung in Art. 53 Abs. 4 ein Schrankenregime etabliert, das sich auch auf den in den Absätzen 1 und 2 normierten Informationsanspruch der Abgeordneten erstreckt. Die Regelung knüpft nach ihrem Wortlaut zwar unmit-

telbar an die in Absatz 3 getroffene Regelung zum Auskunftsverlangen von Ausschussmitgliedern an. Systematische, teleologische und genetische Gründe führen aber zu dem Ergebnis, dass die dort angeführten Grenzen auch für die Informationsansprüche der Abgeordneten Geltung beanspruchen. Das ergibt sich insbesondere aus der nahtlosen inhaltlichen Ausrichtung der getroffenen Regelung an der zitierten ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, die bei einer anderen Lesart jedenfalls eine entsprechende Anwendung der normierten Schranken gebieten würde.

2.3.3. Soweit die Informationsweitergabe durch die Antragsgegnerin mit der Begründung verweigert wurde, es handle sich um geheimhaltungsbedürftige Geschäfts- oder Vertragsgeheimnisse, ist der Antrag schon deshalb begründet, weil ein ausreichender Geheimnisschutz durch die Anwendung der Geheimschutzordnung des Landtages hätte gewährleistet werden können, wie dies auch in vergleichbaren Fällen in der Vergangenheit von der (damaligen) Landesregierung mehrfach praktiziert wurde.

2.3.3.1. Die Geheimschutzordnung des Landtages von Sachsen-Anhalt - GSO LT -, die aufgrund des § 22 GO LT am 24.04.2006 erlassen (LT-Drs. 5/11 B) und zuletzt durch Beschluss des Landtages vom 26.06.2008 geändert wurde (LT-Drs. 5/41/1338 B) stellt eine interne Verfahrensregelung dar, die ausweislich des § 1 GSO LT dem Schutz berechtigter staatlicher und privater Geheimhaltungsinteressen gegen eine unbefugte und unbewusste Offenbarung dient. Es ist insoweit die Argumentation der Antragsgegnerin nicht nachvollziehbar, dass die Geheimschutzordnung nicht dem Schutz privater Geheimnisse dienen soll.

2.3.3.2. Die Anwendung der Geheimschutzordnung ist auch nicht deshalb ausgeschlossen, weil es sich bei den Antworten der Landesregierung um Dokumente handelt, die außerhalb des Landtages und damit außerhalb des Geltungsbereichs entstanden sind. § 2 Abs. 1 Nr. 2 GSO LT sieht ausdrücklich vor, dass das durch die Ordnung etablierte Geheimnisschutzverfahren auch auf außerhalb des Landtags entstandene Verschlussachen zur Anwendung kommen kann, wenn diese „dem Landtag, einem Ausschuss, einer Kommission oder einem Mitglied des Landtages zur Wahrnehmung ihrer parlamentarischen Arbeit zugeleitet worden sind“, wie dies vorliegend der Fall ist. Die von der Antragsgegnerin aus § 33 GSO LT abgeleitete gegenteilige Argumentation verkennt, dass sich die dort geregelten Schutzmaßnahmen auf andere Sachverhaltskonstellationen beziehen.

2.3.4. Die Geheimschutzordnung leistet auch einen ausreichenden und angemessenen Schutz der betroffenen Geschäfts- und Vertragsgeheimnisse. Dabei ist zu beachten, dass beim Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen zwischen verschiedenen Schutzrichtungen und Schutzintensitäten zu unterscheiden ist (dazu näher Helbach, Der gestufte Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen vor Parlament, Presse und jedermann, 2012, S. 214 ff.). Der Schutz von Geschäftsgeheimnissen, die im Rahmen von Verwaltungsverfahren oder beim Abschluss von Verträgen zwischen Privaten und der öffentlichen Verwaltung in das Verwaltungswissen (dazu Reinhardt, Wissen und Wissenszurechnung im öffentlichen Recht, 2010) Eingang finden, müssen und sollen nicht vor dem Staat, sondern vor privaten Konkurrenten und der Öffentlichkeit, zu der auch die privaten Konkurrenten gehören, geschützt werden. Weder das Verwaltungsverfahrenrecht noch das Verwaltungsprozessrecht kennen deshalb ein absolutes Verbot der Erhebung und Berücksichtigung von Geschäftsgeheimnis-

sen, sondern beschränken sich auf eine Sicherung des vertraulichen Umgangs mit diesen Informationen. Exemplarisch sei insoweit auf § 99 der Verwaltungsgerichtsordnung verwiesen, der ein Verfahrensregime für den Umgang mit Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse in Klageverfahren von Konkurrenten vorsieht (sog. In-camera-Verfahren).

Werden durch eine Antwort der Landesregierung nach Art. 53 Abs. 2 LVerf auch Informationen übermittelt, für die ein Geheimhaltungsbedarf besteht, so kann der vertrauliche und geheimnisswahrende Umgang mit diesen Informationen durch die Geheimschutzordnung ausreichend wirksam gesichert werden. Die Mandatsträger sind ebenso wie ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter rechtlich auf die Einhaltung dieser Vorgaben verpflichtet. Der rein faktische Umstand, dass jede Erweiterung des Kreises von Wissenden auch die Gefahr der unbefugten Preisgabe von Informationen erhöht, steht der Annahme der Wirksamkeit nicht entgegen. Die Rechtsordnung darf vielmehr von der Rechtstreue der Mandatsträger und ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ausgehen.

2.4. Der Antragsteller muss sich aber nicht – gewissermaßen pauschal – auf die Anwendung der Geheimschutzordnung verweisen lassen, wenn die Landesregierung bestimmte Informationen als geheimhaltungsbedürftig einstuft. Sein Informationsanspruch ist grundsätzlich auf eine öffentlich erfolgende und öffentlich verwendbare Information gerichtet. Neben der vollständigen Verweigerung von Informationen unterliegt deshalb auch die Gewährung des Informationszugangs unter Nutzung des Verfahrens der Geheimschutzordnung einer Rechtfertigungspflicht.

2.4.1. Zweck des Informationsanspruchs nach Art. 56 Abs. 4 LVerf und der korrespondierenden Antwortpflicht der Landesregierung nach Art. 53 Abs. 1 und 2 LVerf ist zwar vor allem, die wirksam Mandatsausübung des Landtages und der einzelnen Abgeordneten zu sichern. Dafür mag es ausreichen, dass ihnen die Informationen überhaupt zugänglich gemacht werden, auch unter Nutzung des Verfahrens nach der Geheimschutzordnung.

Da das Informationsrecht in das Verfahren der parlamentarischen Regierungskontrolle eingebunden ist, die sich vor allem in der öffentlichen parlamentarische Debatte sowie der auch die Medien einbeziehenden politischen Diskussion vollzieht, ist das Informationsrecht von vornherein darauf gerichtet, grundsätzlich Informationen zu erhalten, die frei und d.h. öffentlich verwendbar sind. Deshalb macht der Antragsteller zu Recht über den Anspruch hinaus, überhaupt die erfragten Informationen zu erhalten, einen Anspruch auf geheimnisschutzfreie Informationsgewährung geltend. Dieser besteht indes nur, soweit keine tragfähigen Beschränkungsgründe i.S.d. Art. 53 Abs. 4 LVerf vorliegen.

2.4.2. Nach dieser Regelung kann die Landesregierung eine Information verweigern, wenn durch diese „die Funktionsfähigkeit und Eigenverantwortung der Regierung oder Verwaltung wesentlich beeinträchtigt würde oder zu befürchten ist, dass durch das Bekanntwerden von Tatsachen dem Wohle des Landes oder des Bundes Nachteile zugefügt oder schutzwürdige Interessen Dritter verletzt werden“.

2.4.2.1. Für das Bestehen einer Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit und Eigenverantwortung der Regierung oder Verwaltung liegen auch nach dem Vorbringen der Antragsgegnerin

keine Anhaltspunkte vor. Soweit auf die unionsrechtliche Bedeutung des Schutzes des Wettbewerbs im Bereich des Eisenbahnverkehrsrechts verwiesen wird, betrifft dies nicht die Funktionsfähigkeit und Eigenverantwortung der Regierungs- oder Verwaltungstätigkeit.

2.4.2.2. In Frage kommt demnach nur das Entstehen von Nachteilen für das Wohl des Landes sowie die Gefahr der Verletzung schutzwürdiger Interessen Dritter. Ob eine dieser schutzwürdigen Interessen im Falle der (vollständigen) Beantwortung der einzelnen Fragen betroffen gewesen wäre und diesem Interesse überdies ein höheres Gewicht beigemessen werden durfte als dem Informationsrecht des Antragstellers, ist für jede einzelne Frage unter Berücksichtigung der jeweiligen Einzelheiten und Umstände zu beantworten.

2.5. Im Einzelnen kommt das Gericht bei der Würdigung des Vorbringens der Antragsgegnerin zum Vorliegen von Beschränkungsgründen zu folgenden Ergebnissen:

2.5.1. Die Weigerung der Antragsgegnerin, bei der Beantwortung von Frage 1 der Kleinen Anfrage 6/7326 die Anzahl der Bieter und der Auftragsvolumina zu nennen, ist weder durch das Wohl des Landes noch durch Geschäftsgeheimnisse von am Verfahren beteiligten Unternehmen gerechtfertigt.

Bereits aus einer rein vergaberechtlichen Betrachtungsweise ergibt sich, dass die Anzahl der Bieter zu nennen ist, weil sie nicht die Angebotsinhalte betrifft. Eine Beeinträchtigung schutzwürdiger Interessen der Bieter ist nicht zu besorgen. Angaben zu Art und Umfang der Leistung und zum Zeitraum der Leistungserbringung sind in dem nach § 23 EG VOL/A 2009 zur Verwendung vorgeschriebenen Standardformular (Anhang III zur VO (EG) Nr. 1564/2005) ohnehin vorgesehen. Dies und auch eine Auskunft zu den bei Einleitung des jeweiligen Beschaffungsvorgangs geschätzten Auftragsvolumina lässt eine Beeinträchtigung des Wettbewerbs bei künftigen Vergaben nicht befürchten. Eine Abschätzung des Zugkilometerpreises ist nicht unbedingt möglich, da dieser noch durch weitere preisbildende Faktoren, wie Art und Baujahr der Fahrzeuge oder Umfang des Personaleinsatzes, bestimmt wird. Deshalb ist auch davon auszugehen, dass keine Geschäftsgeheimnisse betroffen sind. Die Verletzung eines Geschäftsgeheimnisses liegt nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nur vor, wenn die Kenntnis der mit dem Auskunftersuchen begehrten Daten Rückschlüsse auf die Betriebsführung, die Wirtschafts- und Marktstrategie, die Kostenkalkulation und die Entgeltgestaltung des Unternehmens zulassen (BVerfG, Beschl. v. 14.03.2006 – 1 BvR 2087/03, 2111/03 –, BVerfGE 115, 205, 230 ff.; Rossi, DVBl. 2010, 544, 561). Das ist vorliegend ersichtlich nicht der Fall. Aus den abgefragten Informationen alleine lassen sich keine tragfähigen Rückschlüsse auf die Betriebsführung, die Wirtschafts- und Marktstrategie, die Kostenkalkulation und die Entgeltgestaltung des Unternehmens ableiten, da diese von zahlreichen weiteren bedeutsamen Faktoren abhängen, die durch die erfragten Informationen nicht betroffen sind.

2.5.2. Die Weigerung der Antragsgegnerin, bei der Beantwortung von Frage 2 der Kleinen Anfrage 6/7326 war in Bezug auf die Frage nach der Differenzierung der Kostenkalkulation insgesamt unzulässig, in Bezug auf die Mitteilung der Einzelheiten der Kalkulation bestand ein Informationsanspruch jedenfalls unter Nutzung des Verfahrens nach der Geheimschutzordnung, da insoweit Geschäftsgeheimnisse tangiert waren.

2.5.3. Die Weigerung der Antragsgegnerin, bei der Beantwortung von Frage 4 der Kleinen Anfrage 6/7326 war in Bezug darauf, ob Wirtschaftlichkeitsanalysen der abgeschlossenen Verträge durchgeführt werden, ebenso wenig durch Geheimhaltungsinteressen gerechtfertigt wie die Mitteilung von abstrakten Kenngrößen und einem Vergleichsmaßstab. Es ist nicht ersichtlich, wie durch diese Informationen das Wohl des Landes oder Geschäftsgeheimnisse nachteilig betroffen werden können, da diese Informationen auch im Rahmen anderer Verfahren zur Nachprüfung von Vergabeentscheidungen öffentlich gemacht werden (können).

2.5.4. Die Weigerung der Antragsgegnerin, bei der Beantwortung von Frage 7 der Kleinen Anfrage 6/7326 war in Bezug auf die Bekanntgabe der Anzahl der abgeschlossenen Verträge und des jeweiligen Vertragsgegenstandes insgesamt nicht gerechtfertigt, da dem erkennbar keine schutzwürdigen Interessen entgegenstehen.

In Bezug auf die Information zu den Details der Verträge ist von schutzwürdigen Interessen der Beteiligten Unternehmen auszugehen. Diese Schutzwürdigkeit besteht aber nur gegenüber den Wettbewerbern mit der Folge, dass ein Anspruch auf Information unter Nutzung des Verfahrens nach der Geheimschutzordnung bestand.

2.5.5. Auf die Beantwortung der Fragen 8 und 9 der Kleinen Anfrage 6/7326 hatte der Antragsteller wegen der Betroffenheit von schutzwürdigen personenbezogenen Informationen nur einen Anspruch im Rahmen der Nutzung des Verfahrens nach der Geheimschutzordnung. Es bestanden jedoch keine hinreichend gewichtigen Gründe, um die Beantwortung der Frage insgesamt zu verweigern.

2.5.6. Die Weigerung der Antragsgegnerin, die Fragen 8, 9 und 10 der Kleinen Anfrage 6/7327 unter Hinweis auf das anhängige Vergabenachprüfungsverfahren zu beantworten war verfassungswidrig, weil damit kein schutzwürdiges Interesse des Landes oder privater Dritter geltend gemacht wird. Durch die Informationserteilung wird weder die Durchführung des Vergabenachprüfungsverfahrens beeinträchtigt noch in sonstige Rechte und Interessen eingegriffen.

2.6. Dahingestellt bleiben kann, ob die Ausführungen der Antragsgegnerin den Anforderungen an die Begründung einer Auskunftsverweigerung, wie sie sich aus Art. 53 Abs. 4 S. 2 LVVerf ableiten lassen, genügen. Es bestehen jedenfalls Zweifel, ob die z.T. sehr allgemein und formelhaft gehaltenen Ausführungen dazu geeignet sind, den vom Bundesverfassungsgericht herausgearbeiteten Zweck der Begründungspflicht zu erfüllen. Nach dieser Rechtsprechung (vgl. BVerfG, a.a.O., Absatz-Nr. 132) gilt:

„Abgesehen von Fällen evidenter Geheimhaltungsbedürftigkeit kann das Parlament nur anhand einer der jeweiligen Problemlage angemessen ausführlichen Begründung beurteilen und entscheiden, ob es die Verweigerung der Antwort akzeptiert oder welche weiteren Schritte es unternimmt, sein Auskunftsverlangen ganz oder zumindest teilweise durchzusetzen. Der Bundestag muss zum einen Abwägungen betroffener Belange, die zur Versagung von Auskünften geführt haben (zu vergleichbaren Abwägungen im Untersuchungsausschussrecht vgl. BVerfGE 110, 199 [214 ff.]), auf ihre Plausibilität und Nachvollziehbarkeit überprüfen können.“

Es fehlt bei den Antworten der Antragsgegnerin vor allem eine detaillierte und nachvollziehbare Abwägung, bei der auch auf das Gewicht der schutzwürdigen Interessen des Landes und der EVU im Verhältnis zu dem verfassungsrechtlich besonders bedeutsamen Informationsrecht des Abgeordneten eingegangen wird.

2.7. In Bezug auf die Beantwortung von Frage 4 der Kleinen Anfrage 6/7327 zeigt der Vergleich mit der abweichenden Antwort der Niedersächsischen Landesregierung auf die gleichlautende Frage des Abgeordneten Hagenah, dass die Frage zumindest unvollständig und damit falsch beantwortet wurde. Die Antwort der Antragsgegnerin bezieht sich nur auf die Vorgänge im Jahr 2010 und unterschlägt, dass auch im Jahr 2011 weitere Verständigungen stattgefunden haben, die in Reaktion auf eine Entscheidung des Bundesgerichtshof zum Vergabeverfahren erforderlich geworden waren.

2.8. Die Beantwortung von Frage 6 der Kleinen Anfrage 6/7327 ist insoweit verfassungswidrig, weil die gegebene Antwort für den Adressaten keine im Hinblick auf die Fragestellung brauchbare Information enthält. Damit wurde die Frage im Ergebnis nicht beantwortet.

3. Die Gerichtskostenfreiheit folgt aus § 32 Abs. 1 LVerfGG. Die Entscheidung über die Erstattung der notwendigen Auslagen folgt aus § 32 Abs. 3 LVerfGG.

Schubert

Bergmann

Dr. Zettel

Gemmer

Franzkowiak

Dr. Stockmann

Prof. Dr. Kluth