

Leitsätze

1. Der in Art. 30 Abs. 2 LV gewährleistete Status des Abgeordneten schließt einen Anspruch auf vollständige und zutreffende Beantwortung seiner an die Landesregierung gerichteten parlamentarischen Anfragen ein.
2. Eine Grenze dieses Anspruches liegt in der Pflicht zur Rücksichtnahme auf die Funktions- und Arbeitsfähigkeit der Landesregierung; dieser erwächst daraus eine verfassungsrechtlich umgrenzte Einschätzungsprärogative, die die Art und Weise und den Zeitpunkt der Antwort betrifft.
3. Die Landesregierung darf den Abgeordneten bei thematischer Übereinstimmung seiner Anfrage mit dem Untersuchungsauftrag eines unmittelbar bevorstehenden parlamentarischen Untersuchungsverfahrens unter Umständen auf die dort stattfindenden Aufklärungsmaßnahmen verweisen.

Art. 30, 45 LV

Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen
Urteil vom 4. Oktober 1993 - VerfGH 15/92 -.



VERFASSUNGSGERICHTSHOF
FÜR DAS LAND NORDRHEIN-WESTFALEN

IM NAMEN DES VOLKES

- VerfGH 15/92 -

Verkündet am: 04. OKT. 1993

Köster

als Urkundsbeamtin

URTEIL der Geschäftsstelle

In dem verfassungsgerichtlichen Verfahren

der Mitglieder des Landtags

1. Herrn Abgeordneten
2. Frau Abgeordnete
3. Herrn Abgeordneten

sämtlich Landtag Nordrhein-Westfalen,
Platz des Landtags 1, 40221 Düsseldorf,

- Antragsteller -

Verfahrensbevollmächtigter:

g e g e n

die Landesregierung Nordrhein-Westfalen, vertreten durch den
Ministerpräsidenten, Staatskanzlei, Haroldstraße 2,
40213 Düsseldorf,

- Antragsgegnerin -

Verfahrensbevollmächtigter:

wegen

der Behauptung, die Nichtbeantwortung von Anfragen durch die
Landesregierung verletzte die Rechte der Antragsteller aus
ihrem Status als Abgeordnete,

hat der

VERFASSUNGSGERICHTSHOF FÜR DAS LAND NORDRHEIN-WESTFALEN
auf die mündliche Verhandlung

vom 6. Juli 1993

durch die Verfassungsrichter

Präsident des Verfassungsgerichtshofs Professor Dr. Dietlein,
Präsident des Oberlandesgerichts Dr. Wiesen,
Präsident des Oberlandesgerichts Dr. Dr. h.c. Palm,
Professor Dr. Brox,
Professor Dr. Dres. h.c. Stern,
Richterin am Bundessozialgericht Jaeger,
Professor Dr. Schlink

für Recht erkannt:

Die Anträge werden zurückgewiesen.

G r ü n d e :

A.

Die Beteiligten streiten über die Pflicht der Landesregierung zur Beantwortung parlamentarischer Anfragen, welche die Antragsteller im März, April und Mai 1992 an die Antragsgegnerin richteten. Die Antragsteller sehen eine Verletzung ihrer Rechte als Abgeordnete des Landtags darin, daß die Antragsgegnerin nicht in der Sache geantwortet, sondern auf einen parlamentarischen Untersuchungsausschuß verwiesen habe.

I.

Die Einsetzung dieses Untersuchungsausschusses geht zurück auf einen Antrag von Abgeordneten der Fraktionen der CDU, der F.D.P. und der GRÜNEN, der unter dem 11. März 1992 und mit geänderter Formulierung unter dem 17. März 1992 - Landtags-Drucksache 11/3369 - im Landtag eingebracht wurde. Der Landtag

faßte in seiner 58. Sitzung am 24. März 1992 einen der Antragsformulierung vom 17. März 1992 entsprechenden Einsetzungsbeschuß. Dieser lautet auszugsweise wie folgt:

"Der Untersuchungsausschuß erhält den Auftrag, in der nachstehenden Reihenfolge

- a) alle Sachverhalte und insbesondere die Rolle des Finanzministers und anderer verantwortlich handelnder Personen aufzuklären, soweit diese Sachverhalte bzw. Verhaltensweisen im Zusammenhang stehen mit:
 1. dem Projekt 'Neue Mitte Oberhausen'; hier soll insbesondere untersucht werden, ob das Haushaltsrecht beachtet sowie nach Recht und Gesetz und den üblichen Verfahrensregeln gehandelt worden ist;
 2. dem Projekt 'Entwicklungs- und Forschungszentrum für Mikrotherapie (EFMT)', Bochum; auch hier soll insbesondere untersucht werden, ob das Haushaltsrecht beachtet sowie nach Gesetz und Recht und den üblichen Verfahrensregeln gehandelt worden ist;
 3. dem Vorgang 'Werbeaktion des Ministers für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft zur Abfallvermeidung'; hier sollen insbesondere die Hintergründe der vom Verfassungsgerichtshof NRW am 28. Januar 1992 festgestellten Verstöße des Finanzministers gegen haushaltsrechtliche Bestimmungen der Landesverfassung untersucht werden;
- b) nach Abschluß der Untersuchungen dem Landtag in der gleichen Reihenfolge entsprechend § 25 des Gesetzes über die Einsetzung und das Verfahren von Untersuchungsausschüssen des Landtags Nordrhein-Westfalen Teilberichte über die drei bezeichneten Sachkomplexe sowie darüber vorzulegen, welche Konsequenzen und Notwendigkeiten sich aus den jeweiligen Fragestellungen ergeben."

Der Landtag wählte in derselben Sitzung die Mitglieder des Untersuchungsausschusses. Ihm gehören neben dem Vorsitzenden elf Abgeordnete an, darunter für die Fraktion der GRÜNEN der Antragsteller zu 1.; dessen Vertreterin ist die Antragstellerin zu 2.

Nr. 1 des Untersuchungsauftrags betrifft den Kauf eines in Oberhausen gelegenen Geländes der Firmen Thyssen AG, Thyssen Niederrhein AG und Thyssen Stahl AG durch das Land Nordrhein-Westfalen und den Weiterverkauf an die GEG Grundstücksentwicklungsgesellschaft mbH, Oberhausen, die das Gelände anschließend an einen englischen Investor zum Zwecke der Errichtung eines Einkaufs- und Freizeitparks verkauft hat. Die Oppositionsfraktionen der CDU, der F.D.P. und der GRÜNEN erheben den Vorwurf, der Finanzminister habe dabei haushaltsrechtliche Vorschriften mißachtet und zu Unrecht auf eine Verpflichtung der Erstverkäuferinnen zur Beseitigung von Altlasten verzichtet.

Nr. 2 des Untersuchungsauftrags betrifft die finanzielle Förderung eines medizinischen Forschungszentrums in Bochum. Die Oppositionsfraktionen werfen dem Minister für Arbeit, Gesundheit und Soziales insoweit eine Überschreitung seiner Zuständigkeit vor, weil die medizinische Grundlagenforschung in das Ressort der Ministerin für Wissenschaft und Forschung falle. Überdies habe der Finanzminister die für die Förderung benötigten Mittel zur Verfügung gestellt, obwohl es eine haushaltsrechtliche Grundlage dafür nicht gegeben habe.

II.

1. Der Antragsteller zu 1. brachte für die 57. Sitzung des Landtags am 18. März 1992 die Mündlichen Anfragen 276 bis 278 ein, die Antragstellerin zu 2. die Mündlichen Anfragen 279 und 280 und der Antragsteller zu 3. die Mündliche Anfrage 281 (Landtags-Drucksache 11/3364 vom 13. März 1992). Diese Anfragen hatten folgenden Wortlaut:

Anfrage 276 (Abgeordneter Dr. Busch):

"Zahlung von 20 Mio DM für Thyssen-West 1991 oder 1992?"

Auf ausdrückliche Befragung hat Finanzminister Schleußer gegenüber den Obleuten des Haushalts- und Finanzausschusses am 24. Februar 1992 erklärt, er

könne nicht sagen, ob der Kaufpreis für das Thyssen-West-Grundstück ('Neue Mitte Oberhausen') im Haushaltsjahr 1991 oder im Haushaltsjahr 1992 gezahlt wurde - vier Tage nach der Plenumsdebatte vom 20. Februar 1992, über eine Woche nach der von den GRÜNEN beantragten aktuellen Viertelstunde im Haushaltsausschuß zu diesem Thema (13. Februar 1992) und über zwei Monate nach dem Kauf des Grundstücks (5. Dezember 1991).

Weiß der Finanzminister inzwischen, in welchem Haushaltsjahr aus welchem Titel der Grundstückskauf über 20 Mio getätigt wurde?"

Anfrage 277 (Abgeordneter Dr. Busch):

"Hängt die Finanzierung der Neuen Mitte in der Luft?"

Während Wirtschaftsminister Einert bislang behauptete, die Mittel zur Aufbereitung der Fläche Thyssen-West (Bewilligungsbescheid des Wirtschaftsministeriums vom 16. Dezember 1991 über 107 Mio DM) stammten 'in erster Linie aus Europa-Programmen' (Wirtschaftsausschuß vom 16. Oktober 1991 und 12. Februar 1992), hat er am 3. März 1992 erklärt: 'Als Großprojekt wird das Oberhausener Vorhaben selbstverständlich, bevor EG-Mittel fließen, rechtzeitig gemeldet. Einer EG-Förderung steht prinzipiell nichts im Wege'.

Mit anderen Worten: Die Finanzierung der 107 Mio DM aus EG-Mitteln war am 16. Dezember 1991 nicht gesichert bzw. überhaupt nicht beabsichtigt.

Aus welchem Titel in welchem Haushaltsjahr wurden bzw. werden die 107 Mio DM des Bewilligungsbescheides vom 16. Dezember 1991 für die 'Neue Mitte Oberhausen' gezahlt?"

Anfrage 278 (Abgeordneter Dr. Busch):

"Nebenabreden zu den 'Neue Mitte Oberhausen' - Verträgen?"

Auf ausdrückliche Befragung hat Finanzminister Schleußer gegenüber den Obleuten des Haushalts- und Finanzausschusses am 24. Februar 1992 erklärt, es gebe keine Nebenabreden oder sonstige Vereinbarungen über die vier Verträge zum Komplex 'Neue Mitte Oberhausen' hinaus, die der Finanzminister an diesem Tage vorlegte.

Demgegenüber behauptet der Oberhausener Oberstadtdirektor Drescher, in Nebenabreden seien Vereinbarungen über die Geschoßflächen der Gebäude, die der britische Investor Healey errichten will, und über die zeitliche Abwicklung der Bauten ('Bauverpflichtung in Teilabschnitten') enthalten.

Welche Nebenabreden zu den genannten vier Verträgen mit welchen konkreten Inhalten wurden wann abgeschlossen?"

Anfrage 279 (Abgeordnete Höhn):

" 'Neue Mitte Oberhausen' und regionales Entwicklungskonzept

Im 'überarbeiteten Entwurf' des Regionalen Entwicklungskonzepts für die Region Mülheim-Essen-Oberhausen vom Januar 1992 wird mit keinem Wort zu dem Projekt 'Neue Mitte' Stellung genommen.

Wie kann die Landesregierung ein solch gigantisches Projekt aus Mitteln der regionalen Wirtschaftsförderung finanzieren, wenn die Region selbst ihm keine Priorität zuerkennt?"

Anfrage 280 (Abgeordnete Höhn):

" 'Bearbeitungsgebühr' für 'Neue Mitte Oberhausen'

Wie hoch war die Gebühr gemäß Nr. 9.19 der Richtlinien für das Regionale Wirtschaftsförderungsprogramm, die die Investitionsbank, Abteilung der Westdeutschen Landesbank, für die Bearbeitung des Projekts 'Neue Mitte Oberhausen' im Landeskreditausschuß 1991 aus der Landeskasse erhalten hat?"

Anfrage 281 (Abgeordneter Dr. Vesper):

"Aufnahme des EFMT-Projekts in die Strukturhilfe-Förderliste

Laut Erklärung des Finanzministeriums vom 10. März 1992 wurde das EFMT-Projekt im Januar 1991 in die Strukturhilfe-Förderliste aufgenommen; vorher war es lediglich Reserve-Projekt.

Welches Projekt bzw. welche Projekte wurden aus welchen Gründen von der Förderliste gestrichen, bevor das EFMT gefördert werden konnte?"

In der Landtagssitzung erklärten sich die Antragsteller mit einer schriftlichen Beantwortung dieser Anfragen einverstanden. Die Antragsgegnerin erteilte darauf eine zusammengefaßte schriftliche Antwort mit folgendem Inhalt (Plenarprotokoll 11/57, S. 6953 f.):

"Die Landesregierung beantwortet die mündliche Anfragen dahingehend, daß die darin enthaltenen Fragestellungen auch Gegenstand des beantragten parlamentarischen Untersuchungsausschusses sind.

Die Landesregierung geht deshalb davon aus, daß diese Fragestellungen im parlamentarischen Untersuchungsausschuß erneut aufgeworfen werden und dort auch in der Sache zu behandeln und zu beantworten sind.

Die Fragen im parlamentarischen Untersuchungsausschuß in der Sache zu beantworten, gehört nach Auffassung der Landesregierung auch zum Respekt vor dem von der parlamentarischen Minderheit beantragten Untersuchungsausschuß und der von ihm zu leistenden Aufklärungsarbeit.

Die Landesregierung ist selbstverständlich bereit und überdies daran interessiert, in dem parlamentarischen Untersuchungsausschuß zur notwendigen Klärung auch der in den mündlichen Anfragen angesprochenen Fragestellungen das ihre beizutragen."

2. Unter dem 10. März 1992 richtete der Antragsteller zu 3. gemeinsam mit zwei weiteren Abgeordneten aus der Fraktion DIE GRÜNEN die nachstehende Kleine Anfrage 1330 ("Entwicklungs- und Forschungszentrum für Mikrotherapie (EMFT) in Bochum") an die Antragsgegnerin (Landtags-Drucksache 11/3403 vom 13. März 1992):

"Sowohl die Antwort auf die Kleine Anfrage (Nr. 1076) der CDU als auch die gestrige Pressekonferenz des Ministers für Arbeit, Gesundheit und Soziales lassen einige wichtige Fragen unbeantwortet und tragen nur unzureichend zur Klärung insbesondere des Vergabeverfahrens bei.

Das Ministerium verweist zwar in seiner Antwort darauf, daß 'die strukturpolitische Bedeutung des EFMT-Vorhabens' fachlich überprüft wurde und 'das Projekt als nach dem Strukturhilfegesetz geeignet klassifiziert' worden ist. Unklar bleibt allerdings nach wie vor, wer diese Überprüfung vorgenommen hat

und ob darüber hinaus eine fachliche, an wissenschaftlichen und medizinisch-technischen Kriterien orientierte Begutachtung stattgefunden hat.

Darüber hinaus ist nicht nachzuvollziehen, zu welchem Zeitpunkt auf welcher Grundlage die Mittel für das EFMT in den Landeshaushalt eingestellt worden sind.

Klärungsbedürftig sind insbesondere folgende Fragen:

1. Hat eine fachliche, an wissenschaftlichen und medizinisch-technischen Kriterien orientierte Begutachtung stattgefunden und welche Expertinnen und Experten bzw. welches andere Ministerium war daran beteiligt?
2. Welche konkreten Kriterien gab es für die Begutachtung nach wissenschaftlichen und medizinisch-technischen Gesichtspunkten?
3. Im Haushaltsplan 1991 sind als Zuschuß für das EFMT 20.086.000 DM ausgewiesen, allerdings bereits für das Jahr 1990.

Auf welcher Grundlage wurde dieser Betrag schon für 1990 in den Haushalt eingestellt, wo doch der Bewilligungsbescheid des Ministeriums zur Errichtung des EFMT erst am 26. Februar 1991 erteilt wurde?

4. Das Ministerium bezeichnet das EFMT als 'Teil der mikrostrukturtechnischen Initiative des Landes'.

Wann und von wem wurde diese Initiative mit welcher Zielsetzung beschlossen?

5. Welche Aktivitäten werden bereits mit welchen Finanzmitteln gefördert oder sind in konkreter Planung?"

Das Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales gab namens der Antragsgegnerin eine inhaltliche Stellungnahme zu den Fragen 4. und 5. ab; auf die Fragen 1. bis 3. erteilte es die folgende Antwort (Landtags-Drucksache 11/3631 vom 27. April 1992):

"Das Entwicklungs- und Forschungszentrum für Mikротherapie (EFMT) in Bochum ist Gegenstand der Erörterungen des eingesetzten Untersuchungsausschusses des Landtags. Ich gehe davon aus, daß die unter 1 bis 3 gestellten Fragen vom Untersuchungsausschuß behandelt werden".

3. Für die Sitzung des Landtags am 6. Mai 1992 brachte der Antragsteller zu 1. die Mündliche Anfrage 307 ein; sie lautete (Landtags-Drucksache 11/3652 vom 30. April 1992):

"Privatrechtliche Verpflichtungen gegen öffentliches Recht?"

In einem Vertrag des Landes NRW mit der Oberhausener Grundstücks-Entwicklungs-Gesellschaft vom 5. Dezember 1991 bzgl. des Verkaufs des Thyssen-West-Grundstücks in Oberhausen hat der Finanzminister 'die Gewähr dafür übernommen, daß keine umweltrechtlichen Auflagen ergehen, die über die Versiegelung der Grundstücke ... hinausgehen'. Diese Vertragsbestimmung ist rechtswidrig, weil Mitglieder der Landesregierung sich nicht privatrechtlich verpflichten dürfen, öffentliches Recht außer Kraft zu setzen; sie würden damit ihren Amtseid auf 'Verfassung und Gesetz' (Art. 53 Landesverfassung) brechen. Privatrechtliche Verpflichtungen dürfen sich nur im Rahmen der geltenden Gesetze bewegen, nicht aber gegen öffentliches Recht verstoßen.

Gibt es weitere privatrechtliche Verträge des Landes mit Dritten, in denen sich die Landesregierung verpflichtet, öffentliches Recht nicht mehr uneingeschränkt anzuwenden?"

Der Finanzminister gab dazu die nachstehende schriftliche Antwort (Plenarprotokoll 11/62, S. 7649):

"Die der Fragestellung zugrunde liegende Sachverhaltsannahme beruht auf einer Fehlinterpretation der dem Untersuchungsausschuß zur vertraulichen Behandlung zur Verfügung gestellten Vertragstexte.

Es trifft nicht zu, daß sich das Land Nordrhein-Westfalen verpflichtet hat, öffentliches Recht nicht mehr uneingeschränkt anzuwenden. Einzelheiten werden im Rahmen des parlamentarischen Untersuchungsausschusses zu erörtern sein. Dabei geht die Landesregierung davon aus, daß die in der Mündlichen Anfrage enthaltene Fragestellung auch Gegenstand des vom Landtag eingesetzten Untersuchungsausschusses ist und dort in der Sache behandelt und beantwortet wird.

Die Fragen im parlamentarischen Untersuchungsausschuß in der Sache zu beantworten, gehört nach Auffassung der Landesregierung auch zum Respekt vor dem von der parlamentarischen Minderheit beantragten Untersuchungsausschuß und der von ihm zu leistenden Aufklärungsarbeit.

Die Landesregierung ist selbstverständlich bereit und überdies daran interessiert, in dem parlamentarischen Untersuchungsausschuß zur notwendigen Klärung auch der in den Mündlichen Anfragen angesprochenen Fragestellungen das Ihre beizutragen".

III.

Mit dem am 15. September 1992 eingeleiteten Organstreitverfahren machen die Antragsteller eine Verletzung ihres verfassungsrechtlichen Status als Abgeordnete geltend.

Der Antragsteller zu 1. beantragt

festzustellen, daß die Antragsgegnerin seinen verfassungsrechtlichen Status als Abgeordneter verletzt hat, indem sie es abgelehnt hat, seine Mündlichen Anfragen 276, 277 und 278 in der Sitzung des Landtags am 18. März 1992 sowie seine Mündliche Anfrage 307 in der Sitzung des Landtags am 6. Mai 1992 inhaltlich zu beantworten.

Die Antragstellerin zu 2. beantragt

festzustellen, daß die Antragsgegnerin ihren verfassungsrechtlichen Status als Abgeordnete verletzt hat, indem sie es abgelehnt hat, die Mündlichen Anfragen 279 und 280 in der Sitzung des Landtags am 18. März 1992 inhaltlich zu beantworten.

Der Antragsteller zu 3. beantragt

festzustellen, daß die Antragsgegnerin seinen verfassungsrechtlichen Status als Abgeordneter verletzt hat, indem sie es abgelehnt hat, seine Mündliche Anfrage 281 in der Sitzung des Landtags am 18. März 1992 sowie die von ihm mitgetragene Kleine Anfrage 1330 hinsichtlich der Teilfragen 1 bis 3 in der schriftlichen Antwort vom 27. April

1992 (Landtags-Drucksache 11/3631)
inhaltlich zu beantworten.

Zur Begründung tragen die Antragsteller vor:

Jedem Abgeordneten des Landtags stehe das Recht zu, an die Landesregierung Fragen zu richten; dem entspreche eine Pflicht zur inhaltlichen Antwort. Die verfassungsrechtliche Grundlage dieses Rechts ergebe sich aus dem in Art. 30 Abs. 2 LV garantierten Status des Abgeordneten. Dieser Status müsse im Zusammenhang mit der Befugnis des Parlaments zur Kontrolle der Regierungstätigkeit gesehen werden. Die Ausübung dieser Befugnis setze eine Informationspflicht der Regierung gegenüber dem Parlament voraus.

Die in der Verfassungswirklichkeit bestehende Antinomie zwischen regierungstragender Mehrheit und oppositioneller Minderheit verlange, die Ausübung des Fragerechts als Mittel der Kontrolle auch der Minderheit zu gestatten. Eine wirksame Kontrolle, wie sie das Bundesverfassungsgericht fordere, dürfe nicht zur Disposition der Parlamentsmehrheit stehen. Vom konstruktiven Ansatz her gebe es dabei nur die Möglichkeit, als Träger des Fragerechts den einzelnen Abgeordneten zu begreifen. Es sei Teil seines verfassungsrechtlichen Status und begründe einen Anspruch gegen die Regierung auf Erteilung der für seine Tätigkeit nötigen Informationen.

Im Streitfall habe die Antragsgegnerin diesen Anspruch mißachtet, indem sie eine inhaltliche Beantwortung der parlamentarischen Anfragen abgelehnt habe.

Zwar gebe es für die der Regierung obliegende Antwortpflicht Grenzen, die aber nur aus der Verfassung selbst herzuleiten seien. In Betracht zu ziehen seien ein der Beantwortung entgegenstehender Wille des Parlaments, Gründe der Geheimhaltung, eine etwaige Spezialität des Untersuchungsausschusses und die Wahrung der Funktionsfähigkeit von Parlament und Regierung. Keiner dieser Gesichtspunkte rechtfertige die beanstandete Antwortverweigerung: Das Fragerecht des einzelnen Abgeordneten stehe nicht zur Disposition der Parlamentsmehrheit und erst

recht nicht der Parlamentsminderheit, die die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses erzwingen. Geheimhaltungsgründe habe es nicht gegeben. Die Kontrolle der Regierungstätigkeit durch einen Untersuchungsausschuß auf der einen und durch parlamentarische Anfragen auf der anderen Seite schlosse sich nicht gegenseitig aus, und zwar auch dann nicht, wenn es um denselben Gegenstand gehe. Die Funktionsfähigkeit des Parlaments verlange zwar eine wechselseitige Rücksichtnahme der Abgeordneten untereinander bei der Ausübung ihrer Rechte; im Streitfall habe aber die fast zeitgleiche Inanspruchnahme des Untersuchungsrechts und des parlamentarischen Fragerechts die Arbeitsfähigkeit des Parlaments nicht beeinträchtigt. Auch für eine mögliche Überbeanspruchung der Regierung gebe es keine Anhaltspunkte, zumal eine übermäßige Ausübung des parlamentarischen Fragerechts durch die Geschäftsordnungsvorschriften des Landtags verhindert werde.

Von Bedeutung sei auch die Zeitgebundenheit der parlamentarischen Kontrolle. Diese habe einen wesentlichen Öffentlichkeitsbezug. Sie könne nur wirksam sein, wenn sie so zeitnah stattfinde, daß die Aufmerksamkeit des Publikums noch gesichert sei. In dem meist langwierigen Verfahren eines Untersuchungsausschusses sei das nicht erreichbar. Das Mittel der parlamentarischen Anfrage gewährleiste demgegenüber die Öffentlichkeitswirkung, weil die Regierung gezwungen werde, ad hoc Rede und Antwort zu stehen, ohne ihre Stellungnahme taktisch und in allen Einzelheiten vorbereiten zu können.

Unabhängig davon sei jedenfalls die Verweigerung einer inhaltlichen Antwort auf die mündlichen Anfragen in der Sitzung am 18. März 1992 rechtswidrig gewesen. Damals sei der Untersuchungsausschuß noch nicht eingesetzt gewesen und habe der Untersuchungsauftrag noch nicht in den Einzelheiten festgestanden.

Die Antragsgegnerin beantragt,

die Anträge zurückzuweisen.

Sie macht geltend, daß die Anträge jedenfalls unbegründet seien:

Die aus Art. 45 Abs. 2 LV abgeleitete Antwortpflicht der Regierung bestehe allein gegenüber dem Landtag insgesamt. Der in Art. 30 Abs. 2 LV geregelte allgemeine Abgeordnetenstatus begründe nur ein parlamentsintern wirksames Fragerecht des einzelnen Abgeordneten: Rechtsansprüche gegenüber der Regierung verleihe es ihm nicht.

Auch wenn man dem nicht folge und eine Antwortpflicht in der Sache bejahe, seien Rechte der Antragsteller im Streitfall nicht verletzt worden. Eine Pflicht zur inhaltlichen Beantwortung parlamentarischer Anfragen bestehe jedenfalls nicht schrankenlos.

Grenzen seien insbesondere aus der Pflicht zur Wahrung der Arbeitsfähigkeit der Regierung herzuleiten. Im Streitfall seien die Anfragen der Antragsteller mit dem konkret bevorstehenden Informationsverlangen des Untersuchungsausschusses zusammengetroffen. Um beiden gerecht zu werden, habe sie unter dem Gesichtspunkt ihrer Arbeitsfähigkeit einen Beurteilungsspielraum in Anspruch nehmen dürfen. Dessen Grenzen habe sie nicht überschritten. Sie habe ihre Bereitschaft bekundet, auf die gestellten Fragen im Rahmen des Untersuchungsverfahrens Rede und Antwort zu stehen. Das sei durch Vorlage umfangreicher Akten gegenüber dem Untersuchungsausschuß inzwischen geschehen. Den Antragstellern sei damit tatsächlich eine Antwort gegeben worden.

Eine weitere Grenze bilde das Mißbrauchsverbot. Die Antragsteller hätten die Regierung einer Flut von Fragen ausgesetzt. Zugleich hätten sie die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses mit einem dieselben Gegenstände betreffenden Untersuchungsauftrag betrieben. Dieses weitergehende Mittel der parlamentarischen Kontrolle habe aber Anlaß sein müssen, auf zusätzliche Anfragen zu verzichten. Anderenfalls sei ein Rechtsmißbrauch zu besorgen, zumal dann, wenn solche Anfragen nicht

der Sachaufklärung dienen, sondern ein Forum zur politischen Auseinandersetzung schaffen sollten.

Der Landtag, dem Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben worden ist, hat sich nicht geäußert.

Wegen der weiteren Einzelheiten wird auf den Inhalt der Akten Bezug genommen.

B.

Die Anträge sind zulässig, haben aber in der Sache keinen Erfolg.

Zwar besteht grundsätzlich ein verfassungsrechtlicher Anspruch des Abgeordneten gegen die Regierung auf inhaltliche Beantwortung seiner parlamentarischen Anfragen (I.). Dieser Anspruch hat aber Schranken u.a. in der Pflicht der Regierung zur Wahrung ihrer Funktions- und Arbeitsfähigkeit; die Erfüllung dieser Pflicht fordert eine verfassungsrechtlich umgrenzte Einschätzungsprärogative der Regierung bei der Entscheidung über Art und Weise sowie in gewissem Umfang den Zeitpunkt ihrer Antwort (II.) Deren Grenzen hat die Antragsgegnerin im Streitfall nicht überschritten (III.).

I.

Ein Recht des einzelnen Abgeordneten auf inhaltliche Beantwortung seiner Anfragen sieht die Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen nicht ausdrücklich vor. Eine Rechtsgrundlage für einen solchen Anspruch findet sich auch nicht in der Geschäftsordnung des Landtags (1) oder in dem Zitierrecht des Art. 45 Abs. 2 LV (2); sie folgt aber aus dem in Art. 30 Abs. 2 LV gewährleisteten Status des Abgeordneten (3).

1.

Die Geschäftsordnung des Landtags regelt das Fragerecht des einzelnen Abgeordneten in den §§ 94 ff. und gibt ihm die Befugnis, ohne Mitwirkung anderer Abgeordneter Kleine und Mündliche Anfragen an die Landesregierung zu richten (§ 97 Abs. 1, § 99 Abs. 1). Grundlage der beantragten Feststellung können diese Vorschriften nicht sein. Gegenstand des Organstreits sind nur aus der Verfassung selbst abzuleitende Rechte und Pflichten der Beteiligten (Art. 75 Nr. 2 LV, § 12 Nr. 5, § 44 Abs. 1 VerfGHG), wie der Verfassungsgerichtshof bereits dargelegt hat (DVBl. 1969, 113). Allein durch die Geschäftsordnung, die der Verfassung im Rang nachsteht, werden solche Rechtspositionen nicht begründet. Im übrigen regelt die Geschäftsordnung nur den parlamentsinternen Bereich. Bindungswirkung im Verhältnis zu anderen Verfassungsorganen entfaltet sie nicht (Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band II, S. 83 f.; Geller/Kleinrahm, Die Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, 3. Aufl. 1977, Art. 45 Anm. 8; Achterberg, Parlamentsrecht, 1984, S. 462).

2.

Art. 45 Abs. 2 LV begründet das Recht des Landtags und seiner Ausschüsse, die Anwesenheit jedes Mitglieds der Landesregierung zu verlangen. Die daraus folgenden Pflichten der Regierungsmitglieder erschöpfen sich nicht in der bloßen Anwesenheit; sie schließen auch die Beteiligung an der parlamentarischen Verhandlung und die Verpflichtung ein, Rede und Antwort zu stehen (Maunz in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 43 Rdnr. 8; Stern, a.a.O., Band II, S. 52 f.).

Die von den Antragstellern verfolgten Rechte können daraus jedoch nicht hergeleitet werden. Nach dem eindeutigen Wortlaut der Vorschrift sind Träger der aus dem Zitierrecht folgenden Befugnisse nur der Landtag und seine Ausschüsse. Zur Ausübung dieser Befugnisse bedarf es folglich einer Mehrheitsentscheidung (Art. 44 Abs. 2 LV). Der einzelne Abgeordnete ist darauf

beschränkt, eine solche Entscheidung zu beantragen (vgl. § 72 Abs. 1 GeschO). Das Zitierrecht bietet danach für die auch einer Minderheit und selbst dem einzelnen Abgeordneten eröffnete parlamentarische Anfrage keine Grundlage (vgl. Herzog, in: Maunz/Dürig, a.a.O., Art. 62 Rdnrn. 91, 98 ff.; Schröder, in: Bonner Kommentar, Art. 43 Rdnrn. 5 ff.; zuletzt Hölscheidt, DÖV 1993, 593 ff. m.w.N.).

3.

Art. 30 Abs. 2 LV trifft über ein Fragerecht des einzelnen Abgeordneten und eine mögliche Antwortpflicht der Landesregierung keine ausdrückliche Bestimmung. Die Vorschrift setzt aber ein Bündel nicht ausdrücklich benannter parlamentarischer Befugnisse des Abgeordneten voraus. In der Summe bilden sie seinen verfassungsrechtlichen Status; dazu gehört auch das Recht zur Einbringung parlamentarischer Anfragen. Dem entspricht eine grundsätzliche Antwortpflicht der Regierung.

Art. 30 Abs. 2 LV regelt, daß die Abgeordneten des Landtags nach ihrer freien, nur durch die Rücksicht auf das Volkswohl bestimmten Überzeugung stimmen und an Aufträge nicht gebunden sind. Eine im wesentlichen inhaltsgleiche Aussage enthält Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG. Das BVerfG versteht diese Vorschrift als Grundlage für den "verfassungsrechtlichen Status des Abgeordneten" (vgl. BVerfGE 4, 144 [149]; 10, 4 [12 ff.]; 80, 188 [217 ff.]; 84, 304 [321]). Diese Bewertung ist auch für Art. 30 Abs. 2 LV gerechtfertigt (VerfGH NW, DVBl. 1969, 113).

Daraus ergeben sich für den Abgeordneten neben subjektiven Rechten zur Sicherung seines Status vor allem Wahrnehmungszuständigkeiten. Sie sind in der Verfassung zwar nicht ausdrücklich genannt, werden von ihr aber vorausgesetzt. Hierzu gehören vor allem das Rederecht und das Stimmrecht, die Beteiligung an der Ausübung des Frage- und Informationsrechts des Parlaments, das Recht, sich an den vom Parlament vorzunehmenden Wahlen zu beteiligen und parlamentarische Initiativen zu ergreifen, sowie das Recht, sich mit anderen Abgeordneten zu einer Fraktion zusammenzuschließen.

Das Frage- und Informationsrecht ist bereits in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 13, 123 [125]; BVerfGE 57, 1 [5]) angesprochen. Danach haben die Antworten der Regierung auf parlamentarische Anfragen den Zweck, "dem einzelnen Abgeordneten die für seine Tätigkeit nötigen Informationen auf rasche und zuverlässige Weise zu verschaffen. Sie sind Teil des Frage- und Interpellationsrechts des Parlaments", das den Regierungsmitgliedern "die verfassungsrechtliche Verpflichtung auferlegt, auf Fragen Rede und Antwort zu stehen". Die Notwendigkeit einer sachgemessenen Information des Abgeordneten hat das Bundesverfassungsgericht auch aus seinem Status hergeleitet (BVerfGE 70, 324 [355 f.]): "Abgeordnete bedürfen (danach) grundsätzlich einer umfassenden Information, um ihren Aufgaben genügen zu können; das gilt insbesondere für parlamentarische Minderheiten. ... Dem einzelnen Abgeordneten erwächst aus seinem ... Status ein Recht darauf, daß ihm grundsätzlich die diejenigen Informationen nicht vorenthalten werden, die ihm eine sachverständige Beurteilung ... ermöglichen" (vgl. auch BVerfGE 67, 100 [129]). Daran anknüpfend hat das Bundesverfassungsgericht dem verfassungsrechtlichen Status des Abgeordneten dessen Recht "zur Beteiligung an der Ausübung des Frage- und Informationsrechts des Parlaments" zugeordnet (BVerfGE 80, 188 [218]).

Im Schrifttum wird aus dieser Rechtsprechung ein Anspruch des einzelnen Abgeordneten auf inhaltliche Beantwortung der von ihm eingebrachten Anfragen durch die Regierung hergeleitet (vgl. von Mangoldt/Klein/Achterberg/Schulte, Das Bonner Grundgesetz, Band 6, 3. Aufl. 1991, Art. 38 Rdnr. 88 und Art. 43 Rdnr. 17; H.H. Klein, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Band II, 1987, § 41 Rdnr. 32; Schmidt-Bleibtreu/Klein, Kommentar zum Grundgesetz, 7. Aufl. 1990, Art. 38 Rdnr. 24; Magiera, in: Schneider/Zeh, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland, 1989, § 52 Rdnrn. 52 ff.; Badura, in: Schneider/Zeh, a.a.O., § 15 Rdnr. 40; Kehrhan, ZParl 1985, 484 [485 ff.]; Schmidt, DÖV 1986, 236; Geck, Die Fragestunde im Deutschen Bundestag, 1986,

S. 70 ff., 96 f., 103; Weis, DVBl. 1988, 268 [270 f.]; Burkholz, VerwArch 84, 203 [213 ff.]). Dem ist beizupflichten:

Das Fragerecht erfüllt keinen Selbstzweck, sondern hat die Funktion, den sachlichen Aufgaben des Abgeordneten zu dienen. Dieser ist aufgrund seines Mandats berufen, eigenverantwortlich an den Aufgaben mitzuwirken, die dem Parlament obliegen. Das setzt voraus, daß er über die Informationen verfügt, die für eine sachbezogene Beteiligung am Entscheidungsprozeß des Parlaments erforderlich sind. Sein Informationsstand ist für ihn von entscheidender Bedeutung. Nur wenn er so umfassend wie möglich unterrichtet ist, vermag er seine Mitwirkungsbefugnisse voll auszuschöpfen (BVerfGE 44, 308 [320]). Die nötigen Informationen besitzt er nur im Ausnahmefall aufgrund eigener Kenntnis. Auch ist er wegen der zunehmenden Komplexität der in der parlamentarischen Arbeit zu beurteilenden Gegenstände und der von ihm mitzugestaltenden gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und politischen Zusammenhänge regelmäßig außerstande, sich die erforderliche Sachkunde selbst zu verschaffen. Vielmehr ist er in hohem Maße auf den Sachverstand angewiesen, der der Regierung durch die Ministerialverwaltung zur Verfügung steht. Dabei darf er nicht auf die Informationen verwiesen werden, die die Regierung von sich aus zur Verfügung stellt. Soll er sein Mandat nach seiner freien, nur durch die Rücksicht auf das Volkswohl bestimmten Überzeugung ausüben (Art. 30 Abs. 2 LV), muß er selbst darüber befinden können, welcher Informationen er für eine verantwortliche Erfüllung seiner Aufgaben bedarf.

Hieraus ergeben sich zwei Konsequenzen:

Träger des parlamentarischen Fragerechts ist der einzelne Abgeordnete selbst. Die Annahme, nur dem Parlament stehe ein verfassungsrechtlich gewährleistetes Fragerecht zu (vgl. insbesondere Schröder, in: Bonner Kommentar, Art. 43 Rdnrn. 5 ff., 10 ff.; Vogelgesang, ZRP 1988, 5 ff.), vernachlässigt den normativen Ausgangspunkt. Das Parlament

nimmt die ihm zugewiesenen Aufgaben und Befugnisse zwar in seiner Gesamtheit wahr, jedoch nicht losgelöst von seinen Mitgliedern. Demgemäß ist jeder Abgeordnete berufen, an der parlamentarischen Arbeit teilzunehmen. Daraus leiten sich seine eingangs erwähnten Befugnisse ab. Das Fragerecht als originäres Recht des Abgeordneten stärkt zugleich den Schutz der parlamentarischen Minderheit und das Recht auf verfassungsgemäße Bildung und Ausübung der Opposition (BVerfGE 2, 1 [13], 44, 308 [321]). Das prinzipielle Gebot gleichberechtigter Mitwirkung aller Abgeordneten (BVerfGE 44, 308 [316]; 56, 396 [405]; 80, 188 [218]) ist gleichermaßen Vorbedingung und Gewährleistung für das Recht der Minderheit, ihren Standpunkt in den parlamentarischen Willensbildungsprozeß einzubringen (BVerfGE 70, 324 [363]). Schließt die Rechtsstellung des Abgeordneten ein originäres Fragerecht ein, so ist der Minderheit ein zusätzliches Mittel an die Hand gegeben, um eine von der Mehrheitsmeinung abweichende Haltung zu verdeutlichen. Verstärkt werden dadurch vor allem die Möglichkeiten zu einer wirksamen Kontrolle der Regierungstätigkeit. Die Kontrollfunktion des Parlaments als grundlegendes Prinzip des parlamentarischen Regierungssystems (BVerfGE 67, 100 [130]) ist angesichts des in der Verfassungswirklichkeit regelmäßig bestehenden Interessengegensatzes zwischen regierungstragender Mehrheit und oppositioneller Minderheit wesentlich von den Wirkungsmöglichkeiten der Minderheit abhängig (vgl. Stern, a.a.O., Band I, S. 1031 ff., Band II, S. 55 f.; H. P. Schneider, AÖR 99, 629 f.; Scheuner, DÖV 1974, 433 [437 ff.]). Dem trägt ein für die Mehrheit indisponibles, in die Verantwortung allein des einzelnen Abgeordneten gestelltes Fragerecht angemessene Rechnung.

Der Sinn des Fragerechts, dem Abgeordneten die für seine Tätigkeit nötigen Informationen auf rasche und zuverlässige Weise zu verschaffen, ist ebenso wie die ihm außerdem zukommende Kontrollfunktion ohne eine Antwortpflicht der Regierung nicht erreichbar. Ein bloßer Anspruch des Abgeordneten auf Teilhabe an den von der Regierung vorgelegten Informationen, dessen Adressat allein das Parlament wäre, genügt diesen

Zwecken nicht. Deshalb ist die Regierung verpflichtet, parlamentarische Anfragen in der Sache zu beantworten. Auf eine nur formale Antwort darf sie sich grundsätzlich nicht beschränken. Dem Anspruch des Abgeordneten auf umfassende Information entspricht im Gegenteil die Pflicht zu einer vollständigen und zutreffenden Antwort.

II.

Das Fragerecht des Abgeordneten und die Antwortpflicht der Landesregierung haben allerdings Grenzen, die aus der Verfassung selbst folgen. Dazu gehört der Grundsatz, daß die Funktions- und Arbeitsfähigkeit der obersten Landesorgane, namentlich der Landesregierung, nicht beeinträchtigt werden darf (1). Der Landesregierung erwächst daraus eine in eigener Verantwortung auszuübende, verfassungsrechtlich umgrenzte Einschätzungsprärogative, die vor allem die Art und Weise und in gewissem Umfang auch den Zeitpunkt ihrer Antwort zum Gegenstand hat (2).

1.

Da Fragerecht und Antwortpflicht Verfassungsrang haben, ergeben sich Grenzen für die Informationsrechte des Abgeordneten nur aus der Verfassung selbst. Sie folgen insbesondere aus der Verpflichtung der Verfassungsorgane und ihrer Gliederungen zur gegenseitigen Rücksichtnahme. Diese Pflicht fordert von allen Staatsorganen, daß sie bei der Ausübung ihrer Befugnisse den Funktionsbereich respektieren, den die davon mitbetroffenen Staatsorgane in eigener Verantwortung wahrzunehmen haben. Nur unter dieser Voraussetzung ist ein sinn- und planvolles Zusammenwirken mehrerer prinzipiell gleichgeordneter Staatsorgane im Interesse bestmöglicher Verwirklichung des Gemeinwohls zu erreichen (vgl. Schenke, Die Verfassungsorgantreue, 1977, S. 26 ff; Hans Schneider, in: Festschrift für Gebhard Müller, 1970, S. 421 [422 f.]). Dieser Grundsatz beansprucht Geltung auch im Verhältnis zwischen der Regierung einerseits und dem Parlament sowie

seinen Abgeordneten andererseits; das schließt eine Begrenzung auch der parlamentarischen Befugnisse ein.

Einen Teilaspekt dessen stellt der "Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung" dar, der nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 67, 100 [139]) einen selbst gegenüber den Informationsrechten eines parlamentarischen Untersuchungsausschusses geschützten Initiativ-, Beratungs- und Handlungsbereich der Regierung umfaßt. Er steht im Zusammenhang und ist teilweise deckungsgleich mit der Notwendigkeit, daß die Funktions- und Arbeitsfähigkeit der Regierung nicht gefährdet werden darf. Das ist Grundbedingung dafür, daß die Regierung ihren Aufgaben im Rahmen der Staatsleitung und ihrer Verantwortung gegenüber dem Parlament gerecht werden kann. Sie stellt deshalb ein Gebot dar, das Verfassungsrang besitzt (VerfGH NW, OVGE 18, 316; Stern, AÖR 109, 199 [239]).

Die Regierung muß als Teil ihrer politischen Rechenschaftspflicht gegenüber dem Parlament die Bindung von Arbeitskapazität durch die Beantwortung parlamentarischer Anfragen einkalkulieren, auch wenn solche Anfragen, wie dies in zunehmendem Maß der Fall ist, in großer Zahl und mit umfangreicher Thematik eingebracht werden. Allerdings werden der Antwortpflicht durch die Notwendigkeit, die Funktions- und Arbeitsfähigkeit der Regierung aufrechtzuerhalten, Grenzen gesetzt. Die Regierung ist ihrer Antwortpflicht ganz oder teilweise enthoben, wenn sie anderenfalls ihre sonstigen Aufgaben in unververtretbarem Umfang vernachlässigen müßte oder gar ein Zustand der Funktionsunfähigkeit in diesen Bereichen zu besorgen wäre.

2.

Grenzen der Antwortpflicht bestehen auch für die Art und Weise sowie den Zeitpunkt der Antwort.

a) Das Spannungsverhältnis zwischen dem Fragerecht des Abgeordneten und der Pflicht zur Rücksichtnahme auf die Funktions- und Arbeitsfähigkeit der Regierung als Staatsorgan hat eine Parallele in dem Verhältnis des einzelnen Abgeordneten zum gesamten Parlament. Übt ein Abgeordneter seine Mitwirkungsbefugnisse ohne solche Rücksichtnahme aus, so wird das Funktionsinteresse der Gesamtheit verletzt. Dem wird durch die Geschäftsordnung des Parlaments entgegengewirkt (Art. 38 Abs. 1 Satz 2 LV). Diese darf die Mitwirkungsbefugnisse des Abgeordneten zwar nicht substantiell entwerten, die Art und Weise ihrer Ausübung im Interesse geordneter Wahrnehmung und sachgerechter Erfüllung der parlamentarischen Aufgaben aber an zum Teil weitreichende Bedingungen knüpfen (vgl. BVerfGE 80, 188 [218 ff.]; 84, 304 [321 f.]). Das gilt auch für das Fragerecht des Abgeordneten. Zwar richtet sich das Fragerecht an die Regierung; es begründet aber Duldungspflichten auch des Parlaments. Dementsprechend unterwirft die Geschäftsordnung des Landtags das Recht zur Einbringung parlamentarischer Anfragen vielfältigen Voraussetzungen. Sie reichen von der Bindung an ein bestimmtes Quorum bei Großen Anfragen (§ 94 Abs. 1 Satz 2) über Art und Weise der Fragestellung (§ 94 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 2 Satz 1, § 97 Abs. 2) bis zur Bestimmung des Zeitpunktes für mündliche Anfragen (§ 99 Abs. 1 i.V.m. Nrn. 1 und 2 der Anlage 1).

Ein vergleichbares Regelwerk zur Gewährleistung der Funktionsfähigkeit der Regierung existiert nicht. Auch ein Gesetzesvorbehalt besteht in der Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen nicht. Das führt zur Anerkennung einer verfassungsrechtlich umgrenzten Einschätzungsprärogative, innerhalb derer die Landesregierung zwecks Wahrung ihrer Funktions- und Arbeitsfähigkeit über Art und Weise sowie in Grenzen auch über den Zeitpunkt der Antwort befinden kann.

Das Spannungsverhältnis zwischen Fragerecht und Antwortpflicht ist dadurch gekennzeichnet, daß der Abgeordnete in der Initiative ist. Er bestimmt den Gegenstand der Frage sowie im Grundsatz deren Zeitpunkt und Umfang. Die Landesregierung muß

darauf reagieren; sie ist zu einer vollständigen und zutreffenden Antwort verpflichtet. Das kann einen erheblichen Arbeitsaufwand erfordern und geraume Zeit in Anspruch nehmen; schon daraus ergibt sich die Notwendigkeit eines gewissen Spielraums. Aber auch darüber hinaus muß es ihr überlassen bleiben, wie sie ihre Antwort abfaßt, in welchem Umfang sie auf Einzelheiten eingeht und ob sie sogleich oder erst nach gründlicher Auseinandersetzung mit der Frage antwortet. Wie sie vorgeht, hängt von den Besonderheiten des Einzelfalles ab; beispielhaft zu nennen sind der politische Stellenwert der angesprochenen Problematik, ihr Schwierigkeitsgrad, die Dringlichkeit des in der Frage zum Ausdruck kommenden Informationsbedürfnisses und die Inanspruchnahme der für die Vorbereitung der Antwort zuständigen Ministerialverwaltung durch anderweitige Aufgaben. Läßt sich die Frage etwa aus für den Abgeordneten ohne weiteres zugänglichen öffentlichen Quellen beantworten, so wird statt einer umfänglichen Antwort im Regelfall ein kurzer Hinweis auf diese Quellen sachgerecht sein (vgl. Vogelgesang, ZRP 1988, 5 [8]; Weis, DVBl. 1988, 268 [272], Ritzel/Bücker, Handbuch der parlamentarischen Praxis und Kommentar zur Geschäftsordnung des Bundestags, Vorbem. IV zu §§ 100 - 106). Eine unnötige Bindung von Arbeitskapazität kann auch dadurch vermieden werden, daß die Regierung auf frühere Antworten zu einer im wesentlichen inhaltsgleichen Frage Bezug nimmt oder auf in naher Zukunft zu erwartende Vorlagen, Berichte oder sonstige Maßnahmen verweist, die dem Abgeordneten die verlangten Informationen verschaffen (vgl. HambVerfG, HmbJVBl. 1978, 11).

Hierzu können auch aktuell anstehende Aufklärungspflichten gegenüber einem parlamentarischen Untersuchungsausschuß gehören. Besteht ein thematischer Zusammenhang zwischen dem Untersuchungsauftrag und den an die Regierung gerichteten Fragen, würde deren gesonderte Beantwortung einen in ein und derselben Angelegenheit kurz nacheinander doppelt anfallenden Arbeitsaufwand erfordern. Dafür wird es einen aus dem jeweiligen Gegenstand ableitbaren Grund nur selten geben. Überdies kann

es im Interesse der Sache liegen, eine Mehrzahl zusammengehörender oder aus einem größeren Zusammenhang gelöste Einzelfragen in eben diesem Zusammenhang zu beantworten. Auf diese Weise wird den Fragestellern eher eine vollständige, die jeweilige Problematik erschöpfende Aufklärung zuteil. Der geeignete Ort dafür ist - unter der Voraussetzung thematischer Übereinstimmung von Untersuchungsauftrag und Fragestellung - das vom Parlament beschlossene Untersuchungsverfahren.

b) Die notwendigerweise wertende Einschätzung dieser und ähnlicher Umstände und die darauf beruhende Fassung der Antwort kann verfassungsgerichtlich nicht in den Einzelheiten nachgeprüft werden. Das folgt zum Teil schon aus den tatsächlichen Grenzen nachträglicher Rechtskontrolle, ist vor allem aber deshalb geboten, weil anderenfalls Eingriffe in den allein von der Landesregierung auszufüllenden Verantwortungsbereich zur Gewährleistung ihrer Funktions- und Arbeitsfähigkeit unvermeidlich wären. Deshalb kann es nicht auf einen von der Regierung zu führenden Nachweis ankommen, daß die Grenze der Funktionsfähigkeit im Einzelfall erreicht gewesen sei (so aber Vogelgesang, ZRP 1988, 5 [8]; ähnlich Weis, DVBl. 1988, 268 [272 f.]). Vielmehr gebührt der Landesregierung eine der verfassungsgerichtlichen Prüfung nur in eingeschränktem Umfang unterworfenene Einschätzungsprärogative (ähnlich HambVerfG, HmbJVBl. 1978, 11; Geck, a.a.O., S. 75; Bodenheim, ZParl 1980, 39 [52 f.]).

Bei deren Ausübung muß die Landesregierung sich an der Pflicht zu vollständiger und zutreffender Antwort orientieren. Solange sie dieser Pflicht im Ergebnis genügt, wird ein Verfassungsverstoß nur in Ausnahmefällen festgestellt werden können. Das gilt nicht nur für die Art und Weise der Antwort, sondern auch dann, wenn die Regierung anstelle einer inhaltlichen Antwort auf aktuell anstehende anderweitige Aufklärungsmaßnahmen verweist, die geeignet sind, die gestellte Frage zu beantworten.

Allerdings darf sie ihre Antwort nicht so lange hinauszögern, bis sie für die Informations- und Kontrollzwecke des Fragestellers praktisch wertlos wird. Einen Anhaltspunkt dafür, wann diese Grenze im Einzelfall überschritten sein kann, bieten die Regeln der Geschäftsordnung über die zeitliche Behandlung parlamentarischer Anfragen. So sind Große Anfragen, welche die Regierung nicht beantwortet hat, bei entsprechendem Antrag auf die Tagesordnung der übernächsten Sitzung zu setzen (§ 95 Abs. 3). Dasselbe gilt für Kleine Anfragen (§ 98 Abs. 1), die nicht innerhalb von 4 Wochen beantwortet sind (§ 97 Abs. 3). Mündliche Anfragen, die nicht in der monatlichen Fragestunde beantwortet werden, sind in die Tagesordnung der nächsten Fragestunde aufzunehmen (Nr. 6 der Anlage 1 zu § 99 Abs. 1). Der annähernde zeitliche Spielraum, welcher der Regierung für die Antworterteilung zugestanden werden muß, wird durch diese Vorschriften sachangemessen umgrenzt.

Das gilt allerdings nur für den Regelfall und nicht ausnahmslos. Steht ein den wesentlichen Inhalt der Fragen mitumfassendes Untersuchungsverfahren unmittelbar bevor, kann es dem Fragesteller zuzumuten sein, sich bis zur Erteilung einer Antwort deutlich länger zu gedulden. Die Informationspflichten der Regierung gegenüber einem Untersuchungsausschuß sind mit einem nicht zu unterschätzenden, zeitintensiven administrativen Aufwand verbunden. Darauf sowie auf die Entscheidung des Landtags, sich durch ein Untersuchungsverfahren Aufklärung zu verschaffen, muß der einzelne Abgeordnete Rücksicht nehmen. Hierin drückt sich die sowohl im Verhältnis zur Regierung als auch gegenüber dem Parlament bestehende Bindung des Fragerechts und des Antwortanspruches aus.

Daraus können sich nach Lage des Einzelfalles auch sonstige Einschränkungen für die Rechte des Fragestellers ableiten. Hat die Regierung ihn zulässigerweise auf eine Antwort im Rahmen eines Untersuchungsverfahrens verwiesen, muß er die verfahrensrechtlichen Bedingungen akzeptieren, unter denen die Aufklärungsmaßnahmen des Untersuchungsausschusses stattfinden. So kann der Fragesteller beispielsweise keine vorrangige

Behandlung seiner Fragen beanspruchen, sondern wird sich mit der Einbringung der ihn interessierenden Teilaspekte gedulden müssen, bis diese bei geordnetem Verfahrensgang anstehen. Maßgeblich dafür sind u.a. eine im Einsetzungsbeschluß etwa festgelegte Reihenfolge der Untersuchungsgegenstände (§ 3 Abs. 2 des Gesetzes über die Einsetzung und das Verfahren von Untersuchungsausschüssen des Landtags Nordrhein-Westfalen - UAG -) und die Tagesordnung der jeweiligen Ausschußsitzung (§ 7 Abs. 1 UAG) sowie die von dem Vorsitzenden getroffenen verfahrensleitenden Anordnungen (§ 4 a Abs. 1, § 11 Abs. 1 UAG). Auch die inhaltliche Behandlung der Fragen sowie der Grad ihrer Vertiefung sind - bei im übrigen zulässiger Verweisung auf das Untersuchungsverfahren - den dort gültigen Regeln unterworfen. Hierzu gehören namentlich die Vorschriften über die Antrags- und Mitwirkungsrechte der Ausschußmitglieder auch insoweit, als sie die Ausübung solcher Rechte an ein bestimmtes Quorum binden (vgl. z.B. § 7 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 4, § 13 Abs. 2, § 16 Abs. 2, § 19 Abs. 2 und 3 UAG). Für einen Rückgriff auf die für die Behandlung parlamentarischer Anfragen im Plenum geltenden Regeln der Geschäftsordnung des Landtags (vgl. z.B. § 98 Abs. 2, § 99 Abs. 1 i.V.m. Nrn. 8, 9 der Anlage 1) ist daneben regelmäßig kein Raum.

Ob sich die Regierung an ihrer Pflicht zu vollständiger und zutreffender Antwort orientiert hat, unterliegt der verfassungsgerichtlichen Kontrolle. Wesentliche Grundlage für diese Kontrolle sind die Gründe, mit denen die Regierung die Behandlung einer parlamentarischen Anfrage im Einzelfall rechtfertigt. Zwar kann nicht verlangt werden, daß sie die Art und Weise ihrer Antwort erläutert, sie muß aber den Grund dafür angeben, wenn sie eine inhaltliche Antwort ganz oder teilweise zunächst ablehnt (Ritzel/Bücker, a.a.O., Vorbem. IV zu §§ 100 - 106; Bodenheim, ZParl 1980, 38 [53]; Kehrhan, ZParl 1985, 484 [489]). Das gebietet das verfassungsrechtliche Regel-Ausnahme-Verhältnis, in dem Antwortpflicht und

Antwortverweigerung zueinander stehen. Ob der von der Landesregierung genannte Grund tatsächlich besteht, hat der Verfassungsgerichtshof ebenso zu prüfen wie die Frage, ob die Regierung mit der vorläufigen Antwortverweigerung die verfassungsrechtlichen Grenzen ihrer Einschätzungsprärogative sonst überschritten hat.

III.

Gemessen an diesen Rechtsgrundsätzen kann eine Rechtsverletzung zu Lasten der Antragsteller im Streitfall nicht festgestellt werden.

1.

Die Verweisung auf den Untersuchungsausschuß statt einer inhaltlichen Antwort ist entgegen den dahinzielenden Bemerkungen in der Antragserwiderung nicht schon deshalb zu rechtfertigen, weil die Antragsteller ihre parlamentarischen Befugnisse rechtsmißbräuchlich ausgeübt hätten. Denn ein Rechtsmißbrauch, der einen Antwortanspruch überhaupt ausschließen würde, ist nicht festzustellen.

2.

Die Antragsgegnerin hat sich bei der Beantwortung der Anfragen an ihrer Pflicht zu einer vollständigen und zutreffenden Antwort orientiert. Sie hat diese Pflicht nicht generell in Abrede gestellt, sondern im Gegenteil das grundsätzliche Fragerecht des Abgeordneten und die "Pflicht der Regierung zu antworten" ausdrücklich betont. Das ergibt sich namentlich aus den Beiträgen des Ministerpräsidenten zu der am 18. März 1993 geführten Debatte über die Mündliche Anfrage 264 des Antragstellers zu 1. (Plenarprotokoll 11/57, S. 6840, 6841), die ebenfalls die Grundstücksangelegenheit "Neue Mitte Oberhausen" betraf und nicht anders als die streitbefangenen Anfragen

beantwortet worden war. Zugleich hat die Antragsgegnerin einen Weg aufgezeigt, auf dem die Antragsteller zumutbarerweise eine Klärung der gestellten Fragen erreichen konnten.

a) Die Verweisung der Antragsteller auf eine Antwort im Rahmen des Untersuchungsverfahrens war grundsätzlich geeignet, ihren Informationsbedürfnissen gerecht zu werden. Die parlamentarischen Anfragen betrafen dieselben Gegenstände, denen auch das Untersuchungsverfahren galt. Sie erfaßten einen wesentlichen Ausschnitt dessen, gingen jedenfalls nicht entscheidend darüber hinaus. Das ziehen die Antragsteller für den Großteil der gestellten Fragen auch nicht in Zweifel. Ihr Hinweis in der mündlichen Verhandlung, mit den Anfragen 278 und 279 sei der weitergehende Zweck verfolgt worden, in der Angelegenheit "Neue Mitte Oberhausen" auch die politische Sachentscheidung der Landesregierung in Frage zu stellen, vernachlässigt die weite Fassung des Untersuchungsauftrags. Er zielte nur schwerpunktmäßig auf die Klärung möglicher Haushaltsrechtsverletzungen durch den Finanzminister und galt darüber hinaus allen anderen Rechts-, Gesetzes- und sonstigen Verfahrensverstößen. Zu diesem Zweck sollten alle Sachverhalte und das Verhalten der verantwortlichen Personen aufgeklärt werden, soweit ein Zusammenhang mit dem genannten Projekt gegeben war. Das Untersuchungsverfahren bot deshalb Raum auch für die Klärung der mit den Anfragen 278 und 279 angesprochenen Problematik. Unerheblich sind demgegenüber die besonderen Motive, welche die Antragsteller zu 1. und 2. zur Einbringung jener Anfragen veranlaßt haben. Wenn sie als Vertreter der GRÜNEN das Projekt "Neue Mitte Oberhausen" auch politisch für fragwürdig hielten, mag dies nicht der Haltung der anderen Oppositionsfraktionen entsprochen haben. Dessen ungeachtet galt die gemeinsam mit diesen betriebene Einsetzung des Untersuchungsausschusses einer umfassenden Klärung, die den Fraktionsmitglieder der GRÜNEN eine hinreichende Tatsachengrundlage zur Verdeutlichung auch ihrer Position verschaffen konnte.

b) Auch in zeitlicher Hinsicht führte die Verweisung der Antragsteller auf das Untersuchungsverfahren zu keiner substantiellen Schmälerei ihrer Informationsansprüche. Das

Untersuchungsverfahren und die von der Antragsgegnerin für dieses Verfahren angekündigten Auskünfte standen am 18. März 1992 unmittelbar bevor; bei der Beantwortung der weiteren Anfragen war das Verfahren sogar schon eingeleitet. Am 18. März 1992 stand auch der Untersuchungsauftrag im wesentlichen fest; denn die endgültige Antragsfassung war am Vortag in der Landtags-Drucksache 11/3369 niedergelegt worden. Anhaltspunkte dafür, daß der Landtag entgegen Art. 41 Abs. 1 Satz 1 LV mit den Stimmen der Mehrheitsfraktion das Untersuchungsverfahren verhindern oder dem Untersuchungsauftrag einen abweichenden Inhalt geben wollte, waren nicht vorhanden. Das ergibt sich aus den Debattenbeiträgen der Abgeordneten der Mehrheitsfraktion aus Anlaß des Einsetzungsbeschlusses am 24. März 1992 (Plenarprotokoll 11/58) und wird bestätigt durch den gemeinschaftlichen Vorschlag aller Fraktionen, der Grundlage für die am selben Tag durchgeführte Wahl der Ausschußmitglieder war (Landtags-Drucksache 11/3474).

c) Stand demnach ein Untersuchungsverfahren zu eben der mit den streitigen Fragen angesprochenen Problematik unmittelbar bevor, so konnten die Antragsteller sicher sein, auf ihre Fragen dort eine vollständige Antwort zu erhalten. Das Gesetz über die Einsetzung und das Verfahren von Untersuchungsausschüssen des Landtags Nordrhein-Westfalen verleiht der Ausschußminderheit verfahrensrechtliche Befugnisse, die dies gewährleisten. Hierzu gehören insbesondere die auf eine umfassende Tatsachenermittlung abzielenden Beweiserhebungspflichten des Untersuchungsausschusses (§ 13 Abs. 1, § 16 Abs. 1, § 21 Abs. 1), die von dem Antragsteller zu 1., der dem Ausschuß angehört und den Antrag auf Einsetzung des Ausschusses mitgetragen hatte, selbständig durchgesetzt werden konnten (§ 13 Abs. 2, § 16 Abs. 2, § 21 Abs. 2). Erwähnung verdienen darüber hinaus das Recht jedes Ausschußmitglieds, an Zeugen und Sachverständige Fragen zu richten (§ 19 Abs. 2 Satz 2), und dessen Befugnis, den Schluß-, Teil- und Zwischenberichten des Ausschusses seine eigene Sachverhaltsbewertung beizufügen (§ 25 Abs. 3 und 6).

Dem Antragsteller zu 1. standen diese Möglichkeiten zur Herbeiführung einer Antwort auf seine Fragen unmittelbar zur Verfügung. Den Antragstellern zu 2. und 3. kam dies mittelbar zugute, denn sie konnten ihre Informationsbedürfnisse unschwer von dem Antragsteller zu 1. durchsetzen lassen, der die Interessen ihrer Fraktion im Ausschuß vertritt (§ 4 Abs. 1 Satz 4). Die Antragstellerin zu 2. gehört überdies dem Ausschuß als stellvertretendes Mitglied an; das schließt ein Recht zur Sitzungs- und Beratungsteilnahme auch an nichtöffentlichen Sitzungen ein (§ 5 Sätze 1 und 3). Die in solchen Sitzungen ermittelten Tatsachen standen lediglich dem Antragsteller zu 3. nicht uneingeschränkt zur Verfügung (§ 10 Abs. 2). Das darf aber nicht überbewertet werden. Der Ausschluß der Öffentlichkeit bei Beweisaufnahmen ist ebenso wie die Anordnung, bestimmte Vorgänge geheim oder vertraulich zu behandeln, nur ausnahmsweise vorgesehen und an eine qualifizierte Mehrheitsentscheidung gebunden (§ 9 Abs. 2 und 5); im übrigen ist nicht ersichtlich, daß die Fragen des Antragstellers zu 3. auf die Offenlegung eines geheimhaltungsbedürftigen Sachverhalts abzielten. Tatsächlich haben die dem Untersuchungsausschuß zum Projekt "Neue Mitte Oberhausen" übergebenen Regierungsakten dementsprechend in der Folgezeit allen Antragstellern zum Zwecke der Einsichtnahme zur Verfügung gestanden. Denn nach dem Zwischenbericht des Untersuchungsausschusses vom 23. Juni 1993 (Landtags-Drucksache 11/5680, S. 26) ist allen Fraktionen des Landtags eine vollständige Ablichtung der Akten überlassen worden.

Prof. Dr. Dietlein

Dr. Wiesen

Dr. Dr. h.c. Palm

Prof. Dr. Brox

Prof. Dr. Dres. h.c. Stern

Jaeger

Prof. Dr. Schlink