

### Die Prüfungsmittelungen an die Fraktionen gem. § 12 Abs. 2 FraktG als Gegenstand eines Aktenvorlageersuchens an den Landesrechnungshof

Platter, Julia

Veröffentlichungsversion / Published Version

Gutachten / expert report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Landtag Brandenburg – Parlamentarischer Beratungsdienst

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Platter, J. (2015). *Die Prüfungsmittelungen an die Fraktionen gem. § 12 Abs. 2 FraktG als Gegenstand eines Aktenvorlageersuchens an den Landesrechnungshof*. (Wahlperiode Brandenburg, 6/17). Potsdam: Landtag Brandenburg, Parlamentarischer Beratungsdienst. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-50867-3>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

#### Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

**Die Prüfungsmitteilungen an die Fraktionen gem. § 12 Abs. 2 FraktG als  
Gegenstand eines Aktenvorlageersuchens an den Landesrechnungshof  
gem. Art. 56 Abs. 3 und 4 LV**

Bearbeiterin: Dr. Julia Platter

Datum: 23. Dezember 2015

---

Die Ausarbeitungen des Parlamentarischen Beratungsdienstes des Landtages Brandenburg sind urheberrechtlich geschützt. Die weitere Verarbeitung, Verbreitung oder Veröffentlichung – auch auszugsweise – ist nur unter Angabe der Quelle zulässig. Jede Form der kommerziellen Nutzung ist untersagt.

---

## Inhaltsverzeichnis

A.	Auftrag.....	3
B.	Stellungnahme zu Frage 1 und 2 .....	4
I.	Inhalt des Rechts auf Aktenvorlage gem. Art. 56 Abs. 3 und 4 LV.....	4
II.	Der Landesrechnungshof als Gewährleistungsverpflichteter der Aktenvorlage gem. Art. 56 Abs. 3 Satz 3 LV.....	5
1.	Der Landesrechnungshof – Stellung und Aufgaben .....	6
a)	Umfassende Prüfungsbefugnis des staatlichen Finanzgebarens .....	6
b)	Handlungsinstrumentarium .....	7
c)	Aktenvorlage durch den Landesrechnungshof gem. Art. 56 Abs. 3 Satz 3 LV .....	8
d)	Zulässiger Zeitpunkt der Selbstinformation des Abgeordneten .....	9
aa)	Schärfung des Begriffs „Abschluss des Verfahrens“? .....	10
bb)	Zwischenergebnis.....	11
2.	Besonderheiten der Rechnungshofkontrolle der Fraktionsmittel .....	13
a)	Rechnungshofkontrolle als Instrument der Transparenz und politisch neutralen Kontrolle .....	14
b)	Fraktionsautonomie als Grenze der Prüfung.....	15
c)	Die Kontrolle durch den Landesrechnungshof im System des Kontrollinstrumentariums für Fraktionsmittel .....	15
III.	Parlamentarische Kontrolle der Verwendung der Fraktionsmittel auf der Grundlage von Art. 56 Abs. 3 und 4 LV? .....	17
1.	Erstreckung parlamentarischer Kontrollkompetenzen auf parlamentsinterne Vorgänge? .....	17
2.	Recht auf Aktenvorlage gegenüber dem Landesrechnungshof zu parlamentsinternen Vorgängen? .....	18
a)	Kein unmittelbarer Anspruch auf Aktenvorlage gem. Art. 56 Abs. 3 und 4 LV gegenüber den Fraktionen.....	19
b)	Funktionale Betrachtung einer Pflicht zur Vorlage von Prüfungsmitteilungen gem. Art. 53 Abs. 3 Satz 3 LV .....	20
c)	Schlussfolgerungen.....	22
3.	Ergänzende Überlegungen im Falle der Annahme einer grundsätzlichen Verpflichtung zur Vorlage der Prüfungsmitteilungen.....	23
a)	Gesichtspunkte einer erforderlichen Abwägung.....	23
b)	Abwägungsergebnis zu Prüfungsmitteilungen .....	27

c) Weitere Überlegungen .....	27
C. Stellungnahme zu Frage 3 .....	29
D. Zusammenfassung.....	30
I. Frage 1 und 2.....	30
II. Frage 3 .....	32

## A. Auftrag

Der Parlamentarische Beratungsdienst wurde gebeten, zu Rechtsfragen im Zusammenhang mit einer konkreten Wahrnehmung des Akteneinsichtsrecht gem. Art. 56 Abs. 3 und 4 der Verfassung des Landes Brandenburg (LV)<sup>1</sup> durch einen Abgeordneten Stellung zu nehmen.

Zum zugrundeliegenden Sachverhalt wurde dem Parlamentarischen Beratungsdienst Folgendes mitgeteilt:

Ein Abgeordneter ersuchte den Landesrechnungshof um die Einsicht in die Prüfungsmitteilungen an die Fraktionen der letzten vom Landesrechnungshof vorgenommenen Prüfungen zu den Fraktionsmitteln. Am 27. Mai und am 4. Juni 2015 erhielt der Abgeordnete Gelegenheit, in diese Unterlagen Einsicht zu nehmen. Darüber hinaus erbat der Abgeordnete Ablichtungen der Stellungnahmen der Fraktionen zu den Prüfungsmitteilungen sowie Ablichtungen der wesentlichen Prüfungsergebnisse und der Inhaltsverzeichnisse der einzelnen Prüfungsmitteilungen. Zu diesem Ersuchen teilte der Landesrechnungshof dem Abgeordneten mit Schreiben vom 14. Juli 2015 mit, dass auf die Überlassung von Ablichtungen aus den Prüfungsmitteilungen nach Ansicht des Landesrechnungshofes kein Rechtsanspruch bestehe. Zudem führte er aus, dass die Fraktionen die Herausgabe der Ablichtungen durch den Landesrechnungshof ablehnen würden und ihre Auffassung kundgetan hätten, dass bereits die dem Abgeordneten gewährte Akteneinsicht rechtlich nicht zulässig gewesen sei, weil insoweit ein geschützter Raum der Fraktionen bei der Auseinandersetzung mit dem politischen Konkurrenten betroffen sein könnte.

---

<sup>1</sup> Verfassung des Landes Brandenburg vom 20. Aug. 1992 (GVBl. I S. 298), zul. geänd. durch Gesetz vom 5. Dez. 2013 (GVBl. I Nr. 42).

Angesichts dieses Vorgangs wurde um die Beantwortung folgender Fragen gebeten:

1. War die vom Landesrechnungshof gewährte Akteneinsicht in die Prüfungsmitteilungen an die Fraktionen des Landesrechnungshofes unzulässig?
2. Gibt es insbesondere sogenannte „geschützte Räume der Fraktionen“, die das Akteneinsichtsrecht des Abgeordneten aus Art. 56 Abs. 3 und 4 der Landesverfassung einschränken? Wenn ja, auf welcher rechtlichen Grundlage beruhen diese „geschützten Räume der Fraktionen“?
3. Verhält es sich überdies so, dass der einsichtsbegehrende Abgeordnete keinen Anspruch darauf hat, Ablichtungen der eingesehenen Akten zu erhalten?

## **B. Stellungnahme zu Frage 1 und 2**

Der Beantwortung der hier aufgeworfenen Fragen wird sich in folgender Weise genähert: Nach einer kurzen Darstellung des Inhalts des Anspruchs auf Aktenvorlage gemäß Art. 56 Abs. 3 und 4 LV wird zum einen vertieft auf den Landesrechnungshof als Gewährleistungsverpflichteten der Aktenvorlage und zum anderen auf Besonderheiten seiner Prüfung von Fraktionsmitteln eingegangen (B.II). Auf dieser Basis wird unter Abschnitt B.III untersucht, ob das parlamentarische Kontrollrecht der Aktenvorlage überhaupt auf eine Kontrolle innerparlamentarischer Vorgänge zielt (B.III.1 und 2), und – ergänzend unter der Annahme, dass es sich so verhält – geprüft, ob im Rahmen der erforderlichen Abwägung das Offenbarungsinteresse des Abgeordneten gegenüber ebenfalls in die Abwägung einzustellenden Gegenrechten wie der Fraktionsautonomie gegebenenfalls zurücktreten muss (B.III.3).

### **I. Inhalt des Rechts auf Aktenvorlage gem. Art. 56 Abs. 3 und 4 LV**

Mit dem Recht der Aktenvorlage<sup>2</sup> steht dem einzelnen Abgeordneten vor allem gegenüber der Landesregierung eine herausgehobene Kontrollbefugnis zur Seite. Wie das Landesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung betont, ist das Vorlagerecht eine zentrale

---

<sup>2</sup> Siehe zum Aktenvorlagerecht gem. Art. 56 Abs. 3 und 4 LV bereits das Gutachten des PBD vom 15. Jan. 2014 (Bearb. *Schmidt*), Das Recht der Abgeordneten des Landtags Brandenburg auf Einsicht in Personalakten, S. 3 f.; das Gutachten des PBD vom 23. Juni 2014 (Bearb. *Platter*), Auskunfts- und Informationsrechte im Vergleich (Presserecht – AIG – Art. 56 Abs. 3 und 4 LV), S. 39; das Gutachten des PBD vom 13. April 2015 (Bearb. *Platter*), Aktenvorlagerecht gem. Art. 56 Abs. 3 und 4 LV – Einsicht in vorbereitende Unterlagen – Fragen der Verwertung von Informationen, S. 5.

Vorschrift der Landesverfassung für die effiziente Kontrolle der Regierungstätigkeit und dient der umfassenden parlamentarischen Kontrolle.<sup>3</sup> Die Abgeordneten sind aufgrund ihres Mandats berufen, eigenverantwortlich an den Aufgaben mitzuwirken, die dem Landtag obliegen.<sup>4</sup> Dies kann der Abgeordnete nur tun, wenn er über die hierfür erforderlichen Informationen verfügt. Deshalb muss er am Informationsstand der Regierung und Verwaltung in Gestalt von Informationsrechten partizipieren können.<sup>5</sup> Der Abgeordnete des brandenburgischen Landtags ist zur Beschaffung der notwendigen Informationen hierbei nicht allein auf das nach dem Verfassungsrecht aller Länder und des Bundes gewährte Auskunftsrecht gegenüber der Regierung angewiesen (Fremdinformationsrecht, nach brandenburgischem Verfassungsrecht Art. 56 Abs. 2 Satz 1 und 2 LV), sondern ist von der Landesverfassung durch das Aktenvorlagerecht mit einem eigenen umfassenden Informationsbeschaffungsrecht (Selbstinformationsrecht) ausgestattet. Das Aktenvorlagerecht als Kontrollrecht des einzelnen Abgeordneten besteht dabei aufgrund seines Charakters als Individualrecht unabhängig von den Rechten des Plenums.<sup>6</sup> Für beide Formen der Informationsgewinnung gilt indes gleichermaßen, dass die ihnen zugrundeliegenden Kompetenznormen nicht Selbstzweck sind, sondern dienende Funktion haben.<sup>7</sup> Die Informationsrechte des Abgeordneten dienen der Wahrnehmung seiner parlamentarischen Aufgaben, insbesondere der Kontrollaufgaben.

## **II. Der Landesrechnungshof als Gewährleistungsverpflichteter der Aktenvorlage gem. Art. 56 Abs. 3 Satz 3 LV**

Die Benennung des Landesrechnungshofs neben der Landesregierung im Wortlaut der Verfassungsnorm (Art. 56 Abs. 3 Satz 3 LV) hebt ihn von den allgemein bezeichneten „Behörden und Dienststellen“, die Akten vorzulegen haben (Art. 56 Abs. 3 Satz 1 LV), ausdrücklich ab. Die Norm ist im Lichte der verfassungsrechtlich verankerten, unabhängigen Stellung des Landesrechnungshofs (Art. 107 Abs. 1 LV) zu interpretieren. Aus der hier einzunehmenden Perspektive des Aktenvorlagerechts sollen zunächst die Prüfungsaufga-

---

<sup>3</sup> VerfG Bbg, Urt. vom 9. Dez. 2004, Az. VfGBbg 6/04 – *Verfassungsschutzakten*, Abschn. B. II. 2; die Entscheidungen des Verfassungsgerichts des Landes Brandenburg sind im Folgenden auf der Grundlage der Entscheidungssammlung unter [www.verfassungsgericht.brandenburg.de](http://www.verfassungsgericht.brandenburg.de) zitiert.

<sup>4</sup> VerfG Bbg, Beschl. vom 16. Nov. 2000, Az. VfGBbg 31/00 – *Personalstruktur*, Abschn. B. II. 1.a).

<sup>5</sup> VerfG Bbg (Fn. 4 – *Personalstruktur*), Abschn. B. II. 1.a).

<sup>6</sup> VerfG Bbg (Fn. 3 – *Verfassungsschutzakten*), Abschn. B. II. 2.

<sup>7</sup> Für das Frage- und Auskunftsrecht ausdrücklich VerfGBbg (Fn. 4 – *Personalstruktur*), Abschn. B. II. 1.a).

ben des Landesrechnungshofs gegenüber der Landesregierung betrachtet werden. Denn diese bilden den Schwerpunkt seiner Tätigkeit. Die möglichen Besonderheiten der Prüfung der Verwendung der Fraktionsmittel werden diesen Darlegungen in einem zweiten Schritt gegenübergestellt.

## **1. Der Landesrechnungshof – Stellung und Aufgaben**

### **a) Umfassende Prüfungsbefugnis des staatlichen Finanzgebarens**

Art. 106 Abs. 2 Satz 1 LV definiert den Prüfungsbereich des Landesrechnungshofs: Er prüft die Haushaltsrechnung sowie die Ordnungsmäßigkeit und die Wirtschaftlichkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung, mithin das gesamte Finanzgebaren des Landes. Die Prüfungskompetenz des Landesrechnungshofs ist demzufolge von Verfassungs wegen umfassend, es gibt keine prüfungsfreien Räume.<sup>8</sup> Die Prüfungskompetenz des Landesrechnungshofs kann vom einfachen Gesetzgeber nicht beschränkt, sondern nur verfassungskonform ausgeformt werden.

Gem. Art. 107 Abs. 1 LV ist der Landesrechnungshof eine selbstständige, nur dem Gesetz unterworfenen oberste Landesbehörde, deren Mitglieder richterliche Unabhängigkeit genießen. Das Landesverfassungsgericht sieht in Auslegung dieser Vorschrift den Landesrechnungshof als ein unterstützendes Organ der unabhängigen Finanzkontrolle an, angesiedelt zwischen Regierung und Parlament.<sup>9</sup> Unbeschadet seiner institutionellen Selbstständigkeit und der persönlichen richterlichen Unabhängigkeit seiner Mitglieder (Art. 107 Abs. 1 Satz 2 LV) übt der Landesrechnungshof keine richterliche Funktion aus, denn er entscheidet nicht über streitige Verfahren. Ebenso trifft er keine verbindlichen Entscheidungen im Sinne der Wahrnehmung von Exekutivbefugnissen.<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> Lieber, in: Lieber/Iwers/Ernst, Verfassung des Landes Brandenburg - Kommentar, 2012, Art. 106, Erl. 2.1.

<sup>9</sup> VerfGBbg, Urt. vom 20. Nov. 1997, Az. VfGBbg 12/97 – *Prüfberichte des Landesrechnungshofs*, Abschn. B. II. 2. b.

<sup>10</sup> Die innere Verwaltung des Landesrechnungshofs als oberste Landesbehörde (§ 1 LRHG) obliegt dem Präsidenten des Landesrechnungshofs (§ 6 Abs. 1 Satz 1 LRHG). Bestehende Regelungen der LHO, nach denen in bestimmten Fällen das Einvernehmen mit dem Landesrechnungshof hergestellt werden muss (z. B. § 79 Abs. 2 Satz 1 und 2 LHO, Vereinfachung der Buchführungspflichten), werden an dieser Stelle nicht näher auf ihre eventuelle Zuordnung zu Exekutivbefugnissen betrachtet.

## b) Handlungsinstrumentarium

Aus der umfassenden Prüfungsbefugnis folgt die Notwendigkeit, dem Rechnungshof die hierzu erforderlichen Informations-, Erhebungs- und Zutrittsbefugnisse zur Verfügung zu stellen, denn die Unterrichtung des Landesrechnungshofs darf nicht von der Kooperationsbereitschaft des zu Prüfenden abhängig sein.<sup>11</sup> Dementsprechend ist in § 95 Landeshaushaltsordnung (LHO)<sup>12</sup> festgelegt, dass die geprüften Stellen dem Landesrechnungshof alle Unterlagen, die er für die jeweilige Prüfung für erforderlich hält, vorzulegen haben bzw. dass erbetene Auskünfte zu erteilen sind.

Das allgemeine Prüfungsverfahren des Landesrechnungshofs selbst gliedert sich in verschiedene Phasen<sup>13</sup> (zu Besonderheiten des Prüfungsverfahrens gegenüber den Fraktionen siehe sogleich unten B.II.2.a)): Nach der Auswahl des Prüfungsthemas und der konkreten Vorbereitung folgt die örtliche Erhebung bei der zu prüfenden Stelle. Hieran schließt sich das Schlussgespräch über das vorläufige Prüfungsergebnis mit der geprüften Stelle an. Schließlich übermittelt der Landesrechnungshof der zuständigen Stelle eine Prüfungsmitteilung (§ 96 Abs. 1 Satz 1 LHO). Die Prüfungsmitteilung gibt die Sicht des Landesrechnungshofs nach Abschluss der Erhebungen wieder, diese kann sich aber durch das sich daran anschließende kontradiktorische Verfahren noch ändern.<sup>14</sup> Denn im Weiteren erhält die geprüfte Stelle Gelegenheit, ihre abweichende Meinung vorzubringen (§ 96 Abs. 1 Satz 1 LHO). Dies dient dem Ziel, den Sachverhalt vollständig abzuklären sowie der geprüften Stelle Gehör zu gewähren, bevor über den Abschluss der Prüfung entschieden wird.<sup>15</sup>

Prüfungsergebnisse von grundsätzlicher oder erheblicher finanzieller Bedeutung teilt der Landesrechnungshof dem Ministerium der Finanzen mit (§ 96 Abs. 2 LHO). Das Große Kollegium des Landesrechnungshofs entscheidet zuletzt, ob die jeweilige Prüfungsfest-

---

<sup>11</sup> VerFGH NRW, Urt. vom 13. Dez. 2011, Az. VerFGH 11/10 – *Prüfungsbefugnisse des Landesrechnungshofs*, juris Rn. 153.

<sup>12</sup> Landeshaushaltsordnung i. d. F. d. Bek. vom 21. April 1999 (GVBl. I S. 106), zul. geänd. durch Gesetz vom 10. Juli 2014 (GVBl. I Nr. 28).

<sup>13</sup> Siehe hierzu die Darstellung des Prüfungsverlaufs auf den Internetseiten des Landesrechnungshofs, [http://www.lrh-brandenburg.de/media\\_fast/6096/Prozessvisualisierung\\_Finale\\_Variante.pdf](http://www.lrh-brandenburg.de/media_fast/6096/Prozessvisualisierung_Finale_Variante.pdf) [7. Dez. 2015].

<sup>14</sup> Vgl. dazu *Dittrich*, Bundeshaushaltsordnung mit Schwerpunkt Zuwendungsrecht (LsBl.-Slg., Stand 49. Nachlfg., 1. Juli 2015) § 96 Anm. 5.

<sup>15</sup> Vgl. dazu auch *Dittrich* (Fn. 14), Anm. 6.

stellung in den Jahresbericht gem. § 97 Abs. 1 LHO aufgenommen wird (§ 7 Abs. 3 lit. a LRHG<sup>16</sup>). Im Jahresbericht fasst der Landesrechnungshof seine wesentlichen Prüfungsergebnisse zusammen. Er übermittelt diesen an den Landtag und leitet ihn auch der Landesregierung zu (§ 97 Abs. 1 LHO). Das Große Kollegium kann unter den Voraussetzungen des § 99 LHO zudem beschließen, einen Sonderbericht zu erstatten (§ 7 Abs. 3 lit. b LRHG).<sup>17</sup>

Als weitere Möglichkeit der Berichterstattung im weiteren Sinne kann der Landesrechnungshof zu einzelnen Themen den Landtag und die Landesregierung beraten, d. h. er kann aus eigener Initiative beratende Stellungnahmen zu bestimmten Themen veröffentlichen (§ 88 Abs. 2 LHO).<sup>18</sup>

Wesentliches Merkmal der Berichterstattung ist ihre Publizität. Der Landesrechnungshof darf die Öffentlichkeit im Rahmen dieser Berichterstattung auch über bedeutsame Prüfungsergebnisse unterrichten.<sup>19</sup> Damit geht einher, dass der Landesrechnungshof – als Konsequenz der ihm eingeräumten verfassungsrechtlichen Unabhängigkeit – gehalten ist, seine Prüfungstätigkeit an fachlichen, nicht an politischen Maßstäben zu orientieren.<sup>20</sup>

### **c) Aktenvorlage durch den Landesrechnungshof gem. Art. 56 Abs. 3 Satz 3 LV**

Für eine Interpretation der ausdrücklichen Benennung des Landesrechnungshofs in Art. 56 Abs. 3 Satz 3 LV sind nach dem vorstehend Dargestellten zwei Gesichtspunkte von besonderer Bedeutung:

Zum einen legt bereits der Wortlaut des Art. 56 Abs. 3 und 4 LV den Schwerpunkt auf die Kontrolle der Exekutive, wenn „die Behörden und Dienststellen des Landes“ (Absatz 3 Satz 1) mit der Landesregierung als der hierarchischen Spitze der Exekutive (Absatz 3 Satz 3) als zur Aktenvorlage Verpflichtete gekennzeichnet werden (siehe hierzu noch aus-

---

<sup>16</sup> Gesetz über den Landesrechnungshof Brandenburg (Landesrechnungshofgesetz – LRHG) vom 27. Juni 1991 (GVBl. S. 256), zul. geänd. durch Gesetz vom 5. Dez. 2013 (GVBl. I Nr. 36).

<sup>17</sup> Siehe hierzu auch die Erläuterungen auf der Homepage des Landesrechnungshofs unter: [http://www.lrh-brandenburg.de/Ueber\\_uns/662103.html](http://www.lrh-brandenburg.de/Ueber_uns/662103.html) [14. Dez. 2015].

<sup>18</sup> Hierüber beschließt das zuständige sog. Kleine Kollegium gem. § 7 Abs. 4 LRHG, Umkehrschluss aus der Auflistung der Entscheidungszuständigkeiten des Großen Kollegiums gem. § 7 Abs. 3 LRHG.

<sup>19</sup> Erläuterungen auf der Homepage des Landesrechnungshofs unter: [http://www.lrh-brandenburg.de/Ueber\\_uns/662103.html](http://www.lrh-brandenburg.de/Ueber_uns/662103.html) [14. Dez. 2015].

<sup>20</sup> Lieber (Fn. 10), Art. 107, Erl. 1.4.

föhrlich unter B.III.2). Zum anderen ist die eigene Verwaltungstätigkeit des Landesrechnungshofs marginal, mag sie auch durch Art. 56 Abs. 3 und 4 LV an sich kontrollierbar sein.<sup>21</sup> Seine Aufgabe ist die Prüfung des Finanzgebarens des Landes. Betrachtet man die Hinzunahme des Landesrechnungshofs demzufolge nach Sinn und Zweck, kann dies nur so verstanden werden, dass dessen spezifische Fachkompetenz bei der Prüfung des Finanzgebarens der Exekutive verstärkt in den Dienst des Parlaments und seiner Abgeordneten gestellt werden soll.<sup>22</sup> Das Aktenvorlagerecht gem. Art. 56 Abs. 3 und 4 LV gegenüber dem Landesrechnungshof erweitert daher den Kontrollzugriff des Abgeordneten nicht auf grundsätzlich neue Bereiche, stärkt indes Möglichkeiten des Abgeordneten zur Selbstinformation gegenüber der Exekutive, indem der Abgeordnete insbesondere zum Thema Budgetkontrolle auf die Fachkompetenz des Landesrechnungshofs und dessen Bewertungen zurückgreifen kann. Das zeigt sich insbesondere daran, dass der Abgeordnete auf diese Weise nicht darauf verwiesen ist, die Berichterstattung des Landesrechnungshofs an das Parlament abzuwarten. Vielmehr kann er über Art. 56 Abs. 3 Satz 3 LV selbst an den Landesrechnungshof herantreten und dessen Prüfungsergebnisse zur Selbstinformation nutzen.

#### **d) Zulässiger Zeitpunkt der Selbstinformation des Abgeordneten**

Für die Selbstinformation des Abgeordneten ist ein entscheidender Aspekt des Aktenvorlagerechts, ab welchem Stadium des Prüfungsverfahrens gegenüber Landesregierung und -verwaltung der Landesrechnungshof verpflichtet ist, dem Abgeordneten seine Prüfungsergebnisse vorzulegen. Eine vom Landesverfassungsgericht im Jahre 1997 getroffene Entscheidung<sup>23</sup> zur Reichweite des Aktenvorlagerechts gegenüber dem Landesrechnungshof verdeutlicht, was dies für das Aktenvorlagerecht praktisch bedeutet.

In der genannten Entscheidung hatte das Gericht zu prüfen, ob der Abgeordnete verlangen kann, zu einem vom damaligen Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Frauen (MASGF) verantworteten Projekt sowohl die Prüfungsmitteilung des Landes-

---

<sup>21</sup> Hierzu *Lieber* (Fn. 10), Art. 56, Erl. 3.2.

<sup>22</sup> Für diese Betrachtungsweise spricht auch die im Protokoll der 10. Sitzung des Verfassungsausschusses vom 15. Nov. 1991, S. 8 (Dokumentation der Verfassungsmaterialien [hrsg. von der Landtagsverwaltung], Bd. 2, S. 366) wiedergegebene Empfehlung der mit der Einfügung des Landesrechnungshofs in Art. 56 Abs. 3 LV befassten Arbeitsgruppe, die dies damit begründete, dass das Akteneinsichtsrecht des Abgeordneten weiter reichen müsse als die Akteneinsichtsansprüche der Bürger (Art. 21 Abs. 4 LV).

<sup>23</sup> VerfG Bbg (Fn. 9 – *Prüfberichte des Landesrechnungshofs*).

rechnungshofs als auch die dazugehörigen Entwürfe und vorbereitenden Unterlagen vom Landesrechnungshof vorgelegt zu bekommen. Das Gericht entschied, dass der Abgeordnete die Vorlage von Entwürfen und vorbereitenden Unterlagen nicht verlangen könne. Die Kontrollkompetenz des Parlaments erstreckte sich grundsätzlich nur auf abgeschlossene Vorgänge, da sich der Landesrechnungshof – vergleichbar der Landesregierung als Exekutive<sup>24</sup> – auf einen geschützten Kernbereich eigenverantwortlichen Handelns berufen könne.<sup>25</sup> Hingegen sei der Landesrechnungshof verpflichtet, dem Abgeordneten die sog. Prüfmitteilung (s. o.) vorzulegen, denn mit ihr habe der Rechnungshof seine interne Willensbildung abgeschlossen: Er gebe durch sie nach außen hin zu erkennen, dass aus seiner Sicht die Ermittlung des Sachverhalts und dessen Bewertung abgeschlossen sei.<sup>26</sup> Die nach der Prüfungsordnung des Landesrechnungshofs nachfolgenden Schritte (insbesondere auch das kontradiktorische Verfahren) sah das Gericht im für das Aktenvorlagerecht maßgeblichen Sinne nicht als relevant für die Willensbildung an. Hierbei ließ sich das Gericht möglicherweise von der Überlegung leiten, dass es dem Landesrechnungshof im weiteren Willensbildungsprozess nur noch darum gehen könne, inwieweit seinen Beanstandungen abgeholfen werde. Das Gericht geht damit allerdings auf sehr knappe Weise über das sog. kontradiktorische Verfahren (s. o.) hinweg.

#### **aa) Schärfung des Begriffs „Abschluss des Verfahrens“?**

Neuere Entwicklungen lassen die Frage, wann der Willensbildungsprozess innerhalb des Landesrechnungshofs abgeschlossen ist, möglicherweise in einem veränderten Licht erscheinen. Beispielsweise hat auf Bundesebene in jüngerer Zeit die Einführung von Akteneinsichtsansprüchen für den Bürger dazu geführt, dass in der Bundeshaushaltsordnung (BHO)<sup>27</sup> nunmehr ausdrücklich bestimmt wird, dass nur die abschließende Entscheidung des Bundesrechnungshofes diesen Informationsansprüchen unterliegt.

Das Bundesverwaltungsgericht hatte in einem Urteil aus dem Jahre 2012 entschieden, dass der Bundesrechnungshof dem Anspruch auf Informationsfreiheit auf der Grundlage

---

<sup>24</sup> Siehe zu diesem Themenkomplex ausführlich das Gutachten des PBD vom 13. April 2015 (Bearb. *Platter*), Aktenvorlagerecht gem. Art. 56 Abs. 3 und 4 LV – Einsicht in vorbereitende Unterlagen – Fragen der Verwertung von Informationen.

<sup>25</sup> VerfGBbg (Fn. 9 – *Prüfberichte des Landesrechnungshofs*), Abschn. B. II. 3. am Ende.

<sup>26</sup> VerfGBbg (Fn. 9 – *Prüfberichte des Landesrechnungshofs*), Abschn. B. II. 3.a).

<sup>27</sup> Bundeshaushaltsordnung vom 19. Aug. 1969 (BGBl. I S. 1284), zul. geänd. durch Gesetz vom 3. Dez. 2015 (BGBl. I S. 2178).

des Informationsfreiheitsgesetzes (Bund)<sup>28</sup> unterliegt.<sup>29</sup> Der Bundestag entschloss sich im Folgenden auf Anregung des Bundesrechnungshofs zu einer Änderung des § 96 BHO, um das Verhältnis von Informationsfreiheit und externer Finanzkontrolle einerseits im Sinne der Ergebnistransparenz und andererseits im Sinne der Sicherstellung der Arbeitsfähigkeit des Bundesrechnungshofs zu gewährleisten und die parlamentarische Finanzkontrolle nicht zu gefährden.<sup>30</sup> § 96 Abs. 4 Satz 1 BHO regelt nunmehr, dass der Bundesrechnungshof Dritten durch Auskunft, durch Akteneinsicht oder in sonstiger Weise Zugang zu den Prüfungsergebnissen gewähren kann, wenn diese „abschließend“ festgestellt wurden. Im Anschluss an diese Gesetzesänderung passte der Große Senat des Bundesrechnungshofes seine Prüfungsordnung (PO-BRH)<sup>31</sup> an. Die Prüfungen des Bundesrechnungshofes werden nunmehr ausdrücklich mit einer „Abschließenden Prüfungsmitteilung“ des großen Kollegiums abgeschlossen, die das abschließend festgestellte Prüfungsergebnis nach Durchführung des kontradiktorischen Verfahrens enthält.<sup>32</sup>

## bb) Zwischenergebnis

Die hier aufgezeigten, neueren Entwicklungen zur BHO haben, auch wenn es nicht um ein parlamentarisches Kontrollrecht, sondern um den Anspruch nach dem IFG Bund geht, die Rechtsauffassung des Bundesrechnungshofs zum maßgeblichen Zeitpunkt des Abschlus-

---

<sup>28</sup> Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes (Informationsfreiheitsgesetz – IFG) vom 5. Sept. 2005 (BGBl. I S. 2722), zul. geänd. durch Gesetz vom 7. Aug. 2013 (BGBl. I S. 3154).

<sup>29</sup> BVerwG, Urt. vom 15. Nov. 2012, Az.7 C 1/12, juris Rn. 25, 30 (siehe dort auch Rn. 29 zu Besonderheiten der landesrechtlichen Informationsfreiheitsgesetze in Bezug auf die Landesrechnungshöfe); zur Rechtslage in Brandenburg nach dem AIG siehe § 2 Abs. 2 Satz 1 AIG sowie das Gutachten des PBD vom 23. Juni 2014 (Bearb. *Platter*), Auskunfts- und Informationsrechte im Vergleich (Presserecht – AIG – Art. 56 Abs. 3 und 4 LV) – unter besonderer Berücksichtigung der parlamentarischen Kontrolle öffentlicher Unternehmen in privater Rechtsform, S. 23.

<sup>30</sup> Siehe BT-Drs. 17/13931, BeschlEmpfBer des Haushaltsausschusses zum Gesetzentwurf des Bundesrats – Drs. 17/13427 – Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes, Bericht der Abgeordneten Klaus Peter Willsch, Carsten Schneider (Erfurt), Otto Fricke, Dr. Gesine Löttsch und Priska Hinz (Herborn), S. 4; siehe auch Bundesrechnungshof, Bericht an den Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages nach § 88 Abs. 2 BHO über die Weitergabe von Prüfungsergebnissen des Bundesrechnungshofs vom 12. März 2014, Gz. I1-206012, S. 9, einsehbar auf der Homepage des Bundesrechnungshofs ([www.bundesrechnungshof.de](http://www.bundesrechnungshof.de)) unter: <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/beratungsberichte/2014-sonderbericht-weitergabe-von-pruefungsergebnissen-des-bundesrechnungshofes> [18. Nov. 2015].

<sup>31</sup> Prüfungsordnung des Bundesrechnungshofes (PO-BRH) vom 19. November 1997, zul. geänd. durch Beschluss des Großen Senats vom 5. September 2013, einsehbar unter: <https://www.bundesrechnungshof.de/de/bundesrechnungshof/rechtsgrundlagen/pruefungsordnung-brh> [23. Dez. 2015].

<sup>32</sup> Die PO-BRH regelt hierzu in § 35 Abs. 1: „Das Kollegium stellt das Ergebnis der Prüfung abschließend im Sinne des § 96 Absatz 4 fest (Abschließende Prüfungsmitteilung), soweit es nicht im Berichterstattungsverfahren (§ 42) weiterverfolgt wird. Teilergebnisse können gesondert abschließend festgestellt werden.“

ses seiner Prüfungsverfahren verdeutlicht. § 96 Abs. 4 BHO i. V. m. § 35 PO-BRH stellt nunmehr klar, dass der Willensbildungsprozess des Bundesrechnungshofes erst mit Abschluss des kontradiktorischen Verfahrens abgeschlossen ist.

Allerdings bestehen zwischen der von § 96 Abs. 4 BHO geregelten Konstellation auf Bundesebene und dem Aktenvorlagerecht nach brandenburgischem Verfassungsrecht gegenüber dem Landesrechnungshof auf der Grundlage von Art. 56 Abs. 3 und 4 LV beachtliche Unterschiede. Daher verbietet sich in Bezug auf den Zeitpunkt der Bestimmung des Abschlusses des Willensbildungsprozesses eine unmittelbare Gleichsetzung.

Zunächst steht das Aktenvorlagerecht gem. Art. 56 Abs. 3 und 4 LV bereits systematisch nicht in gleicher Weise in einem Konkurrenzverhältnis zur parlamentarischen Budgetkontrolle wie die Akteneinsichtsrechte des Bürgers. Denn das individuelle Aktenvorlagerecht gem. Art. 56 Abs. 3 und 4 LV gehört selbst zur Gruppe der parlamentarischen Kontrollkompetenzen. Es dient der Budgetkontrolle, die das Parlament auch als Ganzes mit Hilfe verschiedener anderer Verfahren und Kompetenzen ausübt. Folglich müssen das Aktenvorlagerecht und die sonstige parlamentarische Budgetkontrolle nicht „voreinander abgeschirmt“ werden. Sie haben vielmehr dieselbe Stoßrichtung.

Für das vom Landesverfassungsgericht gefundene Ergebnis zum Zeitpunkt der abschließenden Entscheidung dürfte unabhängig davon sprechen, dass auf diese Weise das Aktenvorlagerecht effektiver ausgestaltet wird, da der Abgeordnete schon vor der abschließenden Berichterstattung des Landesrechnungshofs gegenüber dem Landtag von seinem Selbstinformationsrecht Gebrauch machen kann. Insofern hat das Aktenvorlagerecht bezüglich der Prüfungsmitteilungen an Behörden und Dienststellen des Landes vor allem auch eine zeitliche Komponente („Vorab“-Information des Abgeordneten). Außerdem ist jedenfalls die Stellungnahme der geprüften Stelle zur Prüfungsmitteilung im Zusammenhang mit dem kontradiktorischen Verfahren selbst tauglicher Gegenstand eines Aktenvorlageersuchens, und zwar gegenüber der anspruchspflichtigen Landesregierung.

Im Lichte der brandenburgischen Verfassungslage mit der Besonderheit des individuellen Aktenvorlagerechts des Abgeordneten kann die Prüfungsmitteilung an die Landesregierung folglich weiterhin als Abschluss des internen Willensbildungsprozesses im Landesrechnungshof gesehen werden. Nach diesen Maßgaben bleibt das Urteil aus dem Jahre 1997 noch immer Richtschnur in Bezug auf die Prüfungsmitteilungen gegenüber Stellen der Landesregierung oder der Landesverwaltung.

## 2. Besonderheiten der Rechnungshofkontrolle der Fraktionsmittel

Wie schon oben unter B.II.1.a) dargelegt, erstreckt sich die Prüfungskompetenz des Landesrechnungshofs auf das gesamte Finanzgebaren des Landes. Sie muss sich folglich auch auf das Finanzgebaren der Fraktionen als Empfängerinnen staatlicher Zuweisungen<sup>33</sup> erstrecken.<sup>34</sup> Freilich geht es diesem Fall um eine Prüfungstätigkeit, die nicht unter das Thema „Budgetkontrolle des Parlaments gegenüber der Landeregierung“ fällt.

Bis in die achtziger Jahre hinein wurde deshalb kontrovers diskutiert, ob die Fraktionen überhaupt der Prüfung durch die Rechnungshöfe unterworfen werden dürfen.<sup>35</sup> Die Aussagen des Bundesverfassungsgerichts in der *Wüppesahl*-Entscheidung aus dem Jahre 1989 stellten aber klar, dass die Fraktionsmittel der Prüfung durch den Rechnungshof unterliegen.<sup>36</sup> Wie das Bundesverfassungsgericht ausführte, muss der Bundesrechnungshof die ordnungsgemäße Verwendung nachprüfen, Verstöße gegen die Zweckbindung sowie die Wirtschaftlichkeit und sonstige Ordnungsmäßigkeit der Mittelverwendung aufdecken und beanstanden und gegebenenfalls Abhilfevorschläge unterbreiten sowie Beanstandungen in den jährlichen Prüfbericht aufnehmen.<sup>37</sup>

---

<sup>33</sup> Siehe zur Zulässigkeit der Gewährung staatlicher Zuschüsse an Fraktionen grundlegend BVerfG, Urt. vom 19. Juli 1966, Az. 2 BvF 1/65 – *Parteienfinanzierung I*, juris, Rn. 129.

<sup>34</sup> Siehe zur Erstreckung der Prüfungsbefugnis auf das gesamte staatliche Finanzvolumen bei vergleichbarer Rechtslage VerfGH NRW (Fn. 11 – *Prüfungsbefugnisse des Landesrechnungshofs*), juris, Rn. 106; speziell zur Prüfung der Fraktionen, Sächsischer Rechnungshof, Beratende Äußerung gemäß § 88 Abs. 2 SäHO zur Verwendung der Fraktionszuschüsse, LT-Drs. 4/15930 (Az. PB0701/86 7078/09, Sept. 2009), S. 8.

<sup>35</sup> Siehe dazu z. B. *Jeckewitz*, Die Bundestagsfraktionen, in: Schneider/Zeh (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland, 1989, Rn. 34; *Linde*, Fraktionsfinanzierung in der parlamentarischen Demokratie, 2000, S. 212 f. m. w. N.; Darstellung in den „Empfehlungen der Kommission unabhängiger Sachverständiger zur Parteienfinanzierung“ vom 19. Feb. 1993, BT-Drs. 12/4425, S. 34 f.

<sup>36</sup> Vgl. zur verfassungsrechtlichen Prüfungspflicht des Bundesrechnungshofs BVerfG, Urt. vom 13. Juni 1989, Az. 2 BvE 1/88, – *Wüppesahl*, juris, Rn. 92; Beschlüsse der Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der deutschen Landesparlamente vom 11. Mai 1992, Beschlussempfehlung zu einem Gesetz über die Rechtsstellung und Finanzierung der Fraktionen, (Einleitenden Bemerkungen, Punkt Nr. 2 der Anlage 2), Bek. der Präsidentin des Schleswig-Holsteinischen Landtages, LT-Drs. 13/707, S. 4.

<sup>37</sup> BVerfG (Fn. 36 – *Wüppesahl*), juris, Rn. 92.

## a) Rechnungshofkontrolle als Instrument der Transparenz und politisch neutralen Kontrolle

Für den Landesrechnungshof Brandenburg ist die Prüfungspflicht durch § 12 des Fraktionsgesetzes (FraktG)<sup>38</sup> näher konkretisiert. Nach dem Normtext ist zwar der Rechnungshof nur „berechtigt“, nicht zugleich verpflichtet, die Fraktionen zu prüfen. Da jedoch die Kontrolle durch den Rechnungshof unter anderem dem Zweck dient, eine (verbotene) verdeckte Parteienfinanzierung zu verhindern, wird bei einer verfassungskonformen Auslegung dieser Bestimmung im Einklang mit der oben genannten *Wüppesahl*-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts davon auszugehen sein, dass der Rechnungshof verpflichtet ist, die Fraktionen regelmäßig und zeitnah zu prüfen.<sup>39</sup> Seine besondere verfassungsrechtliche Stellung verpflichtet ihn dabei, wie auch sonst, zur politischen Neutralität bei der Berichterstattung gegenüber dem Parlament. Diese für die gesamte Prüfungstätigkeit des Rechnungshofs geltende Aussage gewinnt im Zusammenhang mit der Prüfung der Fraktionsmittel besondere Bedeutung. Weder können oder müssen sich die Mehrheitsfraktionen in der Verwendung ihrer Fraktionsmittel selbst Entlastung erteilen, noch müssen die Oppositionsfraktionen eine Diskreditierung ihrer Tätigkeit über die Verwendung der Fraktionsmittel durch die Landtagsmehrheit befürchten.<sup>40</sup>

Das Handlungsinstrumentarium gleicht demjenigen des allgemeinen Prüfungsinstrumentariums nach der LHO, einige Verfahrensschritte sind jedoch spezialgesetzlich im FraktG geregelt. Die Einholung der Stellungnahmen gegenüber den Fraktionen regelt § 12 Abs. 2 FraktG. Die Mitteilung der Prüfungsergebnisse von grundsätzlicher oder erheblicher finanzieller Bedeutung erfolgt im Verfahren der Prüfung der Fraktionsmittel an die Präsidentin/den Präsidenten des Landtags (§ 12 Abs. 3 FraktG).

Eine regelmäßige Berichterstattung zur Prüfung der Fraktionsmittel im Rahmen der jährlichen Berichterstattung ist weder nach dem Fraktionsgesetz noch im Rahmen der jährlichen Berichterstattung gem. § 97 LHO ausdrücklich vorgeschrieben. Eine verfassungskonforme Auslegung des § 97 LHO im Sinne der *Wüppesahl*-Entscheidung dürfte dem

---

<sup>38</sup> Gesetz über die Rechtstellung und Finanzierung der Fraktionen im Landtag Brandenburg (Fraktionsgesetz – FraktG) vom 29. März 1994 (GVBl. I S. 86), zul. geänd. durch Gesetz vom 24. März 2015 (GVBl. I Nr. 7).

<sup>39</sup> Vgl. hierzu VerfGH Rh-Pf, Urt. vom 19. Aug. 2002, Az. VGH O 3/02 – *Fraktionsgelder*, juris Rn. 35.

<sup>40</sup> Siehe zu diesem Zusammenhängen den Fachbeitrag von *Luckas/Janz*, Arkanum ade – Auskünfte der Rechnungshöfe gegenüber der Presse bei der Prüfung der Fraktionsmittel, Abschn. I, erscheint demnächst in LKV 2016, Heft 1.

Landesrechnungshof indes eine Aufnahme von Prüfungsergebnissen in den Jahresbericht ermöglichen.<sup>41</sup> Der Landesrechnungshof dürfte zudem aufgrund § 99 LHO zur Sonderberichterstattung berechtigt sein, wenn Prüfungsergebnisse von besonderer oder erheblicher finanzieller Bedeutung (vgl. § 12 Abs. 3 FraktG) eine Berichterstattung angezeigt sein lassen. Zudem ist es dem Landesrechnungshof gem. § 88 Abs. 2 LHO gestattet, den Landtag hinsichtlich der ordnungsgemäßen Verwendung der Fraktionsmittel zu beraten.<sup>42</sup>

### **b) Fraktionsautonomie als Grenze der Prüfung**

Die in § 12 FraktG einfachgesetzlich ausgeformte Prüfung der Fraktionen durch den Landesrechnungshof zeichnet sich durch eine weitere Besonderheit aus: Absatz 1 Satz 3 dieser Norm bestimmt, dass die politischen Entscheidungen der Fraktionen im Rahmen ihrer Aufgaben nicht Gegenstand der Prüfung sind. § 12 Abs. 1 Satz 3 FraktG nimmt damit Bezug auf Art. 67 LV. Denn schon aufgrund ihrer verfassungsrechtlichen Stellung kann eine Fraktion nach Maßgabe des Art. 67 LV frei darüber entscheiden, wie sie ihre parlamentarischen Aufgaben wahrnimmt.<sup>43</sup> Die Landesverfassung räumt den Fraktionen ausdrücklich einen Bereich der Selbstständigkeit und Unabhängigkeit bei der Mitwirkung an der parlamentarischen Willensbildung ein (Art. 67 Abs. 1 Satz 2 LV). Die Verfassung erkennt auf diese Weise an, dass die Fraktionen im parlamentarischen Prozess wesentliche Koordinierungsaufgaben wahrnehmen, die angesichts der Vielzahl und Vielschichtigkeit der im Parlament zu behandelnden Regelungsbedürfnisse für die parlamentarische Arbeit unabdingbar sind.<sup>44</sup>

### **c) Die Kontrolle durch den Landesrechnungshof im System des Kontrollinstrumentariums für Fraktionsmittel**

Die Prüfung der Verwendung von Fraktionsmitteln durch den Landesrechnungshof ist zudem nicht das einzige rechtliche Instrument, mit denen Transparenz hergestellt wird.<sup>45</sup> Denn daneben sind die Fraktionen gem. § 10 FraktG zur Rechnungslegung über die Mit-

---

<sup>41</sup> BVerfG (Fn. 36 – *Wüppesahl*), juris Rn. 92.

<sup>42</sup> Bisher allerdings hat der Landesrechnungshof Brandenburg, anders als die Rechnungshöfe anderer Bundesländer, von einer Aufnahme der Ergebnisse der Fraktionsprüfung in seine Jahresberichte abgesehen, siehe hierzu *Luckas/Janz* (Fn. 40), Abschn. I. am Ende.

<sup>43</sup> Siehe zur Fraktionsautonomie allgemein auch *Hölscheidt*, Das Recht der Parlamentsfraktionen, 2001, S. 341 f.; *ders.*, S. 642 vertiefend zu der Frage, ob der Gesetzgeber berechtigt ist, den Prüfungsumfang durch Regelungen wie § 12 Abs. 1 Satz 3 FraktG konstitutiv einzuschränken.

<sup>44</sup> BVerfG, Ur. vom 21. Juli 2000, Az. 2 BvH 3/91 – *Funktionszulagen*, juris Rn. 56.

<sup>45</sup> Siehe dazu ausführlich *Hölscheidt* (Fn. 43), S. 633 ff.

telverwendung verpflichtet. Gemäß Absatz 1 dieser Vorschrift haben die Fraktionen über die ihnen zugeflossenen staatlichen Leistungen jeweils Buch zu führen und für jedes Haushaltsjahr bis zum 30. Juni des Folgejahres öffentlich Rechnung zu legen. Die Rechnung muss bei der Vorlage an den Präsidenten des Landtages den Prüfvermerk eines Wirtschaftsprüfers oder einer Wirtschaftsprüfergesellschaft aufweisen, der bestätigt, dass die Vorschriften der Rechnungslegung eingehalten wurden (§ 10 Abs. 1 Satz 3 FraktG). Diese Rechnungslegung ist gem. § 11 FraktG vom Präsidenten des Landtages zu veröffentlichen. Die mit § 10 FraktG einfachgesetzlich ausgestaltete Verpflichtung zur öffentlichen Rechnungslegung wurzelt im verfassungsrechtlichen Prinzip der Rechtsbindung allen staatlichen Handelns gem. Art. 20 Abs. 3 GG.<sup>46</sup> Die hierdurch geschaffene Transparenz in Bezug auf die Verwendung der zugewiesenen Mittel verdeutlicht die Verantwortlichkeit der Fraktionen für den Umgang mit den staatlichen Mitteln gegenüber der Öffentlichkeit und ermöglicht dieser eine politisch wirksame Kontrolle.<sup>47</sup> Die Prüfungspflicht des Landesrechnungshofs unterscheidet sich insoweit von der in § 10 FraktG vorgesehenen Buchprüfung durch den Wirtschaftsprüfer, als die Rechnungsprüfung im allgemeinen Interesse des Staates an einem wirtschaftlichen und sparsamen Einsatz öffentlicher Mittel erfolgt und der Landesrechnungshof in verfassungsrechtlich begründeter Unabhängigkeit über Gegenstand, Umfang und Zeit der Prüfung entscheidet.<sup>48</sup>

Vervollständigt werden diese beiden Kontrollmechanismen durch die Pflicht der Fraktionen, nicht ordnungsgemäß verwendete Mittel zurückzugewähren (§ 6 Abs. 1 FraktG – Anspruch auf Rückgewähr), und die Möglichkeit, die Zahlung der Mittel auszusetzen, solange eine Fraktion mit der Rechnungslegung in Verzug ist (§ 10 Abs. 5 FraktG).

---

<sup>46</sup> BremStGH, Entsch. vom 19. Okt. 1996, Az. St 1/95, juris, LS 5 und Rn. 62.

<sup>47</sup> Vgl. hierzu Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und F.D.P. „Entwurf eines Sechzehnten Gesetzes zur Änderung des Abgeordnetengesetzes (Fraktionsgesetz)“, BT-Drs. 12/4756, Begründung zu § 51 (Rechnungslegung), S. 8.

<sup>48</sup> Beschlüsse der Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der deutschen Landesparlamente vom 11. Mai 1992, Beschlussempfehlung zu einem Gesetz über die Rechtsstellung und Finanzierung der Fraktionen (Anlage 2), Bekanntmachung der Präsidentin des Schleswig-Holsteinischer Landtages, LT-Drs. 13/707, Begr. S. 9.

### **III. Parlamentarische Kontrolle der Verwendung der Fraktionsmittel auf der Grundlage von Art. 56 Abs. 3 und 4 LV?**

Nach dem bisher Gesagten lassen sich für ein Vorlageverlangen gegenüber dem Landesrechnungshof in Bezug auf Prüfmitteilungen, die sich auf die Prüfung der Verwendung von Fraktionsmitteln beziehen, folgende Feststellungen treffen:

Ein Vorlageverlangen der dargestellten Art bezieht sich regelmäßig nicht auf die Kontrolle der Tätigkeit des Landesrechnungshofs. Vielmehr zielt das Informationsbedürfnis des Abgeordneten auf den Umgang der Fraktionen mit den ihnen zugewiesenen Mitteln und mögliche vom Landesrechnungshof hierzu festgestellten Beanstandungen in der Sache. Ähnlich wie im Falle des Vorlageverlangens zu einer Prüfungsmitteilung an die Landesregierung/-verwaltung soll auch hier die Fachkompetenz des Landesrechnungshofes zur besseren Selbstinformation über ein bestimmtes Thema (Verwendung von Fraktionsmitteln) genutzt werden. Ein wichtiger Unterschied besteht darin, dass sich ein solches Vorlageverlangen nicht auf Vorgänge innerhalb der Organisation von Landesregierung und -verwaltung bezieht, sondern auf Vorgänge im Bereich des Parlaments (parlamentsinterne Vorgänge).

Unter diesen Prämissen stellt sich insbesondere die Frage, ob der Abgeordnete über das ihm zustehende Aktenvorlagerecht gem. Art. 56 Abs. 3 und 4 LV berechtigt ist, sich über die Mittelverwendung der Fraktionen im Landtag über den Weg der Einsichtnahme in Prüfungsmitteilungen an die einzelnen Fraktion zu informieren, ob sich das Aktenvorlagerecht des Abgeordneten also auch auf parlamentsinterne Vorgänge beziehen kann.

#### **1. Erstreckung parlamentarischer Kontrollkompetenzen auf parlamentsinterne Vorgänge?**

Verfassungsgerichtlich als geklärt gelten darf jedenfalls die Frage, ob sich parlamentarische Kontrolle überhaupt auf innerparlamentarische Vorgänge erstreckt oder vielmehr die Kontrollaufgaben des Parlaments von vornherein auf die Kontrolle der Regierung als Antagonistin im gewaltenteiligen System beschränkt ist. So hatte bereits das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung zum Parteispendenuntersuchungsausschuss<sup>49</sup> keine Zweifel an der Zulässigkeit der Einsetzung eines Untersuchungsausschusses geäußert,

---

<sup>49</sup> Siehe hierzu BVerfG, Urt. vom 8. Apr. 2002, Az. 2 BvE 2/01 – *Parteispendenuntersuchungsausschuss*, juris Rn. 101-105 zum Recht der Untersuchungsausschüsse – hier: keine gesonderte Erörterung der Zulässigkeit des Einsetzungsantrags.

mit dem aufgeklärt werden sollte, ob der Verdacht zutreffe, dass finanziell auf politische Entscheidungsvorgänge – unter anderem innerhalb von Fraktionen – Einfluss genommen werden sollte. Der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz hatte sich in einer Entscheidung aus dem Jahre 2010<sup>50</sup> explizit mit der Frage auseinanderzusetzen, ob durch einen Untersuchungsausschuss der Frage nachgegangen werden darf, inwieweit eine (Oppositions-)Fraktion gegen das Fraktionsrecht im Zusammenhang mit der Verwendung von Fraktionsmitteln verstoßen habe. In Bezug auf das Recht zur Einsetzung eines Untersuchungsausschusses<sup>51</sup> gelangte der Gerichtshof zum dem Schluss, dass (jedenfalls) das Minderheitsrecht zur Einsetzung eines parlamentarischen Untersuchungsausschusses nicht auf die Aufsicht über die Regierung beschränkt sei, vielmehr hier die Selbstkontrolle des Landtags gleichrangig neben der Kontrolle der Regierung stehe.<sup>52</sup> Daher könnten auch mögliche Verfehlungen betreffend die ordnungsgemäße Verwendung von Fraktionsmitteln zum Gegenstand eines Untersuchungsausschusses gemacht werden.<sup>53</sup> In diesem Zusammenhang stellte der Verfassungsgerichtshof klar, dass das durch das Fraktionsgesetz eingerichtete Kontroll- und Prüfungsinstrumentarium (Rechnungslegung und Kontrolle durch den Landesrechnungshof) nicht dazu diene, die Fraktionen gegen eine innerparlamentarische Kontrolle abzuschotten.<sup>54</sup>

Auch wenn also das Schwergewicht parlamentarischer Kontrollaufgaben jedenfalls im Zusammenhang mit dem Recht zur Einsetzung eines Untersuchungsausschusses bei der Kontrolle der Regierung und Verwaltung liegt, ist dennoch die innerorganschaftliche (Selbst-)Kontrolle im gewaltenteiligen System nicht ausgeschlossen.

## **2. Recht auf Aktenvorlage gegenüber dem Landesrechnungshof zu parlamentsinternen Vorgängen?**

Soweit eine innerorganschaftliche Kontrolle grundsätzlich zulässig ist, schließt sich daran die Frage an, ob sie gerade auch vom einzelnen Abgeordneten im Wege der Aktenvorlage wahrgenommen werden kann. Das Recht der Aktenvorlage gem. Art. 56 Abs. 3 und 4 LV

---

<sup>50</sup> VerFGH Rh-Pf, Urt. vom 11. Okt. 2010, Az. VGH O 24/10 – *Untersuchungsausschuss Fraktionsmittel*, juris.

<sup>51</sup> Art. 91 der Verfassung für Rheinland-Pfalz vom 18. Mai 1947 (VOBl. S. 209), zul. geänd. durch Gesetz vom 8. Mai 2015 (GVBl. S. 35).

<sup>52</sup> VerFGH Rh-Pf (Fn. 50 – *Untersuchungsausschuss Fraktionsmittel*), juris Rn. 62.

<sup>53</sup> VerFGH Rh-Pf (Fn. 50 – *Untersuchungsausschuss Fraktionsmittel*), juris LS 3 und 4.

<sup>54</sup> VerFGH Rh-Pf (Fn. 50 – *Untersuchungsausschuss Fraktionsmittel*), juris Rn. 78, 79.

als Kompetenz zur Wahrnehmung parlamentarischer Kontrolle folgt zwar in vielerlei Beziehung ähnlichen Grundsätzen wie das Recht des Untersuchungsausschusses, auf das sich die oben genannten Entscheidungen zur grundsätzlichen Erstreckung der Kontrolle auf innerorganschaftliche Vorgänge beziehen.<sup>55</sup> Allerdings ist die spezifisch für den Abgeordneten ausgeformte Kontrollkompetenz eigenständig auf ihre von der Verfassung vorgegebene Reichweite und Grenzen zu betrachten.

**a) Kein unmittelbarer Anspruch auf Aktenvorlage gem. Art. 56 Abs. 3 und 4 LV gegenüber den Fraktionen**

Maßgeblicher Bezugspunkt im Wortlaut des Art. 56 Abs. 3 und 4 LV zu den dieser Kontrollkompetenz unterworfenen Einrichtungen sind die Begriffe „Behörden und Dienststellen des Landes“. Anhand dieser Begriffe bestimmte das Landesverfassungsgericht in seinen bisher hierzu ergangenen Entscheidungen die Reichweite des Kontrollrechts: Das Aktenvorlage- und einsichtsrecht besteht danach unabhängig von der Materie und unabhängig von der betroffenen Behörde<sup>56</sup>, es umfasst auch Vorgänge, die in den Bereich der Regierung fallen.<sup>57</sup> Die in Art. 56 Abs. 3 Satz 3 als Auskunftspflichtige genannten – Landesregierung und Landesrechnungshof – sind im Kontext dieses Passus nicht als eigenständig genannte zusätzliche Kontrollunterworfenen, sondern als diejenigen Stellen zu verstehen, die die Möglichkeit der Akteneinsicht zu gewährleisten und zu koordinieren haben.<sup>58</sup> Im Umkehrschluss lässt sich daraus unmittelbar ableiten, dass jedenfalls die Fraktionen selbst dem Aktenvorlagerecht des Abgeordneten nicht unterworfen sind, da es sich bei ihnen nicht um Behörden handelt. Unabhängig von der stark umstrittenen Bestimmung ihres Rechtscharakters sind sie zwar als Vereinigung von Abgeordneten Teilorgane des Parlaments,<sup>59</sup> jedoch nicht in die staatliche Behörden- und Verwaltungsstruktur des Landes eingliedert, vielmehr gem. Art. 67 Abs. 1 Satz 2 LV ausdrücklich als „selbständige Gliederungen“ gekennzeichnet.

---

<sup>55</sup> Siehe insbesondere zur auch im Urteil des VerfG Bbg (Fn. 9 – *Prüfberichte des Landesrechnungshofs*) genannten Grenze der exekutiven Eigenverantwortung, die in entsprechender Weise zum Schutz der Willensbildung des Landesrechnungshofes auch zu seinen Gunsten Anwendung findet, Gutachten des PBD vom 23. Juni 2014 (Fn. 2), S. 59 f. sowie Gutachten des PBD vom 13. April 2015 (Fn. 2), S. 13 ff. und 19 f. speziell im Vergleich des Rechts auf Aktenvorlage mit anderen Kontrollrechten.

<sup>56</sup> VerfG Bbg (Fn. 3 – *Verfassungsschutzakten*, Abschn. B. II. 2.a).

<sup>57</sup> VerfG Bbg, Urt. vom 20. Juni 1996, Az. VfGBbg 3/96 – *Investitionsprogramm*, Abschn. B. I. 2.

<sup>58</sup> Siehe hierzu VerfGBbg (Fn. 3 – *Verfassungsschutzakten*), Abschn. B. II. b).

<sup>59</sup> *Lieber* (Fn. 8), Art. 67, Erl. 1.

**b) Funktionale Betrachtung einer Pflicht zur Vorlage von Prüfungsmitteilungen gem. Art. 53 Abs. 3 Satz 3 LV**

Indes geht es in dem hier zu untersuchenden Zusammenhang nicht unmittelbar um Unterlagen der Fraktionen, sondern um Unterlagen einer staatlichen Stelle (Landesrechnungshof), in denen diese wiederum Aussagen zu Unterlagen der Fraktionen trifft (mittelbarer Bezug zu den Fraktionen). Daher ist weitergehend zu untersuchen, ob hier eine auf den Inhalt der Unterlage bezogene Betrachtungsweise oder eine formale Betrachtungsweise angezeigt ist.

Vorstellbar wäre zunächst, allein auf die Benennung des Landesrechnungshofs als solchem in Art. 53 Abs. 3 Satz 3 LV abzustellen. Bei einer nur auf den Urheber der Prüfungsmitteilung bezogenen, mithin isolierten Betrachtung des Art. 56 Abs. 3 Satz 3 LV wäre der Landesrechnungshof hier, wie in jedem Falle eines an ihn gerichteten Aktenvorlageverlangens, verpflichtet, in die vom Verfassungsgericht verlangte Abwägung einzutreten, um dann im Einzelfall zu entscheiden, ob die Prüfungsmitteilungen vorzulegen sind. Der Rechtsprechung des Landesverfassungsgerichts lässt sich insoweit entnehmen, dass die zur Vorlage verpflichtete Stelle (hier: Landesrechnungshof) eine konkrete Abwägung des Einzelfalls, bei der alle entscheidungserheblichen Gesichtspunkte gewichtet und begründet werden müssen, vorzunehmen hat.<sup>60</sup>

Die gerade beschriebene, isolierte Betrachtungsweise des Art. 56 Abs. 3 Satz 3 negiert jedoch den systematischen Kontext, in dem die Verpflichtung des Landesrechnungshofs zur Vorlage von Unterlagen im Rahmen der Informationsrechte des Abgeordneten eingebettet ist. Das Aktenvorlagerecht gem. Art. 56 Abs. 3 und 4 LV gehört zu einem Dreiklang von Informationsrechten, die die Brandenburgische Landesverfassung dem Abgeordneten zur Verfügung stellt und die in sehr engem systematischen Zusammenhang zueinander stehen (Frage- und Informationsrecht, Aktenvorlage- und Einsichtsrecht, Zutrittsrecht). Das Frage- und Informationsrecht als Fremdinformationsrecht sowie das Aktenvorlagerecht als Selbstinformationsrecht sind in Art. 56 LV unter der Artikelüberschrift „Freies Mandat der Abgeordneten“ zusammengefasst. In Art. 56 Abs. 4 LV<sup>61</sup> sind die Grenzen

---

<sup>60</sup> VerfG Bbg (Fn. 3 – *Verfassungsschutzakten*), Abschn. B. II. 3. b) dd).

<sup>61</sup> Zur Übertragbarkeit der in Absatz 4 formulierten Grenzen des Aktenvorlagerechts auf das Frage- und Informationsrecht siehe VerfG Bbg, Beschl. vom 16. Nov. 2000, Az. VfGBbg 31/00 – *Personalstruktur*, Abschn. B. II. 1. a).

dieser beiden Rechte einheitlich formuliert. Für das Frage- und Informationsrecht ist in Art. 56 Abs. 2 Satz 2 mit der Formulierung „Fragen an die Regierung“ zudem festgehalten, dass Gegenpart dieses Rechtes (allein) die Landesregierung ist. Insofern liegt es nahe, auch „die Behörden und Dienststellen des Landes“ als Umschreibung für ein ausschließlich gegen die Exekutive gerichtetes Kontrollrecht zu interpretieren.

Der Blick auf das in Art. 72 LV geregelte Recht zur Einsetzung eines Untersuchungsausschusses zeigt demgegenüber, dass die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses vom Wortlaut der Verfassung her gerade nicht auf die Landesregierung oder -verwaltung beschränkt ist. Die fehlende thematische Begrenzung des Rechts zur Einsetzung von Untersuchungsausschüssen ist vielmehr ein kennzeichnendes Merkmal dieses Kontrollrechts: Der Untersuchungsausschuss soll schlechterdings nicht auf die Kontrolle der Verwaltung oder auf das Sammeln und Prüfen von Materialien für die Gesetzgebung beschränkt werden.<sup>62</sup> Mithin steht dieses Kontrollrecht als Kontrollrecht in Bezug auf innerparlamentarische Vorgänge zur Verfügung.

Die systematische Betrachtung der parlamentarischen Kontrollrechte untereinander sowie im Verhältnis zu anderen parlamentarischen Kompetenzen spricht folglich dafür, das Aktenvorlagerecht aus Art. 56 Abs. 3 LV als ein spezifisch auf die Exekutive ausgerichtetes Kontrollrecht anzusehen. Der Kontrolle innerparlamentarischer Vorgänge dient es nicht. Eine solche Betrachtungsweise fügt sich zudem in die vom Landesverfassungsgericht in seiner Rechtsprechung für die Bedeutung des Aktenvorlagerechts hervorgehobene Notwendigkeit der effizienten Kontrolle der Regierungstätigkeit ein.<sup>63</sup> Überdies ist diese Auslegung mit der eingangs gefundenen Hinzunahme des Landesrechnungshofs zum Kreis der Aktenvorlageverpflichteten gem. Art. 56 Abs. 3 Satz 3 LV vereinbar. Hierzu wurde bereits herausgearbeitet, dass die Unterlagen des Rechnungshofs für den Abgeordneten im Wesentlichen deswegen von Bedeutung sind, weil sie die eigentlichen der Kontrolle unterliegenden Vorgänge erläutern und kommentieren. Die Prüfungsergebnisse des Landesrechnungshofs sind insoweit fachliche Ergänzungen zu den der Kontrolle unterliegenden Vorgängen. Sie eröffnen für den Abgeordneten keine gänzlich neuen Kontrollbereiche.

---

<sup>62</sup> Siehe dazu VerfGH Rh-Pf (Fn. 50 – *Untersuchungsausschuss Fraktionsmittel*), juris Rn. 74.

<sup>63</sup> VerfG Bbg (Fn. 3 – *Verfassungsschutzakten*), Abschn. B. II. 2. sowie Urt. vom 15. März 2007, Az. VfGBbg 42/06 – *Trennungsgeld*, Abschn. B. II. 2.a).

All dies legt nahe, die Vorlagepflicht des Landesrechnungshofes hinsichtlich seiner Prüfungsmittelung an der Zielrichtung des Aktenvorlagerechts gemäß Art. 56 Abs. 3 und 4 LV auszurichten.

### **c) Schlussfolgerungen**

Das Aktenvorlagerecht gem. Art. 56 Abs. 3 und 4 LV hat, wie sich aus seinem Wortlaut ergibt, die Kontrolle der Exekutive zum Ziel („Behörden und Dienststellen des Landes“). Es ist nicht auf die Kontrolle innerparlamentarische Vorgänge ausgerichtet. Die Benennung des Landesrechnungshofs als Gewährleistungsverpflichteten der Aktenvorlage in Art. 56 Abs. 3 Satz 3 LV steigert die Effektivität des Aktenvorlagerechts, weil auf diese Weise die spezifische Fachkompetenz des Landesrechnungshofs in Haushaltsfragen zur Information über das finanzielle Gebaren der Exekutive vom Abgeordneten zur Selbstinformation herangezogen werden kann. Diese Benennung des Landesrechnungshofs erweitert indes nicht den durch Art. 56 Abs. 3 und 4 LV der Kontrolle des Abgeordneten unterworfenen Bereich. Da die Prüfungsmittelungen des Landesrechnungshofs an die Fraktionen gem. § 12 Abs. 2 FraktG inhaltlich dem Bereich der innerparlamentarischen Vorgänge zuzuordnen sind, unterfallen sie funktional nicht dem Kontrollbereich des Art. 56 Abs. 3 und 4 LV. Somit erstreckt sich das Aktenvorlagerecht auch gegenüber dem Landesrechnungshof als Vorlageverpflichteten auf solche Vorgänge nicht. Darauf folgt zunächst, dass der Landesrechnungshof nicht verpflichtet ist, die Prüfungsmittelungen vorzulegen. Ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass der Landesrechnungshof auch von sich aus nicht berechtigt wäre, dem Abgeordneten die Prüfungsmittelung vorzulegen. Hiergegen spricht § 12 Abs. 2 FraktG, der vorsieht, dass das Prüfungsergebnis „der Fraktion“ im Sinne von „nur der Fraktion“ unverzüglich zur Äußerung innerhalb einer vom Rechnungshof bestimmten Frist mitzuteilen ist. Die Bestimmung formt insoweit die verfassungsrechtlich verankerte Fraktionsautonomie (Art. 67 Abs. 1 Satz 2 LV) für den Ablauf des Prüfungsverfahrens aus. Dem Landesrechnungshof ist somit vom Gesetzgeber kein Bestimmungsrecht darüber eingeräumt, wem gegenüber er die Prüfungsmittelung offenbaren darf. Ist daher das Aktenvorlageersuchen des Abgeordneten nicht durch den verfassungsrechtlichen Aktenvorlageanspruch untersetzt, steht § 12 Abs. 2 FraktG einer Offenbarung der Prüfungsmittelung gegenüber dem Abgeordneten entgegen.

Im Ergebnis ist daher die Gestattung der Einsichtnahme in Prüfungsmittelungen an die Fraktionen (§ 12 Abs. 2 FraktG) unzulässig.

### 3. Ergänzende Überlegungen im Falle der Annahme einer grundsätzlichen Verpflichtung zur Vorlage der Prüfungsmitteilungen

Lehnt man eine funktionale Betrachtung der Kontrollrichtung des Aktenvorlagerechts hingegen ab und hält demgegenüber allein den formalen Umstand für ausschlaggebend, dass der Landesrechnungshof für sich genommen Urheber der Prüfungsmitteilung ist, ist im Folgenden auf der Grundlage von Art. 56 Abs. 4 LV dem Vorlageverlangen des Abgeordneten diejenigen Interessen in einer Abwägung entgegenzustellen, die einer Vorlage der Prüfungsmitteilung entgegenstehen (siehe dazu bereits oben B.III.2.b).<sup>64</sup> Das Landesverfassungsgericht verlangt eine Abwägung aller entscheidungserheblichen Gesichtspunkte unter Würdigung des Einzelfalls.<sup>65</sup> Allerdings kann im Rahmen dieses Gutachtens keine vollständige Einzelabwägung vorgenommen werden. So sind die Fragen, ob auch konkrete Inhalte einer Prüfungsmitteilung in die Abwägung mit einfließen müssen oder ob die seit der Erstellung der Prüfungsmitteilung mittlerweile vergangene Zeit bei der Abwägung zur berücksichtigten ist, eher Fragen des konkreten Einzelfalls. Es können im Folgenden nur wichtige allgemeine Abwägungsgesichtspunkte aufgezeigt werden.

#### a) Gesichtspunkte einer erforderlichen Abwägung

Hinweise zu möglichen Gesichtspunkten dieser Abwägung finden sich in der erwähnten Entscheidung aus dem Jahre 2010 des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz<sup>66</sup>, in der es um die Frage ging, ob zur Prüfung einer möglicherweise missbräuchlichen Verwendung von Fraktionsmitteln einer Oppositionsfraktion ein Untersuchungsausschuss eingesetzt werden darf. Denn auch bei der Einsetzung eines Untersuchungsausschusses ist das öffentliche Interesse an dessen Einsetzung mit entgegenstehenden Rechten aus der Verfassung abzuwägen.

In dieser Entscheidung identifizierte das Gericht vor allem die Fraktionsautonomie als einen Abwägungsbelang, der der Zulässigkeit der Einsetzung eines Untersuchungsausschusses entgegenstehen könnte. Auch auf Grundlage der brandenburgischen Landes-

---

<sup>64</sup> Ausführlich zu Maßgaben, die das Landesverfassungsgericht für die erforderliche Abwägung aufstellt, Gutachten des PBD vom 23. Juni 2014 (Bearb. *Platter*), Auskunfts- und Informationsrechte im Vergleich (Presserecht – AIG – Art. 56 Abs. 3 und 4 LV) unter besonderer Berücksichtigung der parlamentarischen Kontrolle öffentlicher Unternehmen, S. 54 f.

<sup>65</sup> Siehe zuletzt VerfG Bbg, Urt. vom 15. März 2007, Az. VfGBbg 47/06 – *Trennungsgeld*, Abschn. B. II. 3.a) m. w. N. aus der Rspr.

<sup>66</sup> VerfGH Rh-Pf (Fn. 50 – *Untersuchungsausschuss Fraktionsmittel*), juris.

verfassung handelt es sich bei diesem Gesichtspunkt um einen maßgeblichen Abwägungsbelang, da hier Art. 67 Abs. 1 Satz 2 LV den Fraktionen des Landtags einen Bereich ungestörter politischer Planung und Entscheidungsfindung einräumt.<sup>67</sup> Verwertet der Abgeordnete seine aus der Aktenvorlage der Prüfungsmitteilung erlangten Informationen in seiner öffentlichen politischen Arbeit, ist die betroffene Fraktion insofern in ihren Rechten berührt, als sie sich gegenüber der Öffentlichkeit zur Rechtfertigung gedrängt sehen kann. Zudem könnte sie sich gezwungen sehen, Fraktionsinterna offenzulegen.<sup>68</sup> Denn gibt es kein Verfahren oder sonstige, allgemein geltende Vorschriften, die den Abgeordneten verpflichten, nur in bestimmter Weise über Inhalte dieser Art zu berichten, z. B. „ausgewogen“ in dem Sinne, dass er die Prüfungsmitteilungen zu allen Fraktionen in einem ausgewogenen Zusammenhang in seiner Öffentlichkeitsarbeit darstellt oder z. B. auch über die Stellungnahmen der Fraktionen, sofern auch diese vorgelegt wurden, „ergänzend“ berichtet.

Auf der Seite des vorlagebegehrenden Abgeordneten ist ein allgemeines Aufklärungsinteresse an der Verwendung der Fraktionsmittel (im Regelfall wohl derjenigen Fraktion/Fraktionen, der/denen er nicht angehört) in die Abwägung einzustellen. Dabei darf wohl zugrunde gelegt werden, dass die Selbstinformation des Abgeordneten über die Verwendung von Fraktionsmitteln durch eine Fraktion, der der Antragstellende nicht angehört, mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit von vornherein auf Beanstandungen gerichtet sein wird.<sup>69</sup> Denn über die Höhe der zugewiesenen Mittel gibt bereits das Fraktionsgesetz in Verbindung mit dem Haushaltsplan Auskunft (§ 3 Abs. 1 Satz 3 FraktG). Zusätzlich informiert der von den Fraktionen vorzulegende Rechenschaftsbericht (§ 10 FraktG) jedenfalls über die Grundzüge der Verwendung der zugewiesenen Mittel durch die jeweilige Fraktion.

Es ist jedoch fraglich, ob bereits ein allgemeines Aufklärungsinteresse das entgegenstehende Recht der Fraktionsautonomie aus Art. 67 Abs. 1 Satz 2 LV in der Abwägung über-

---

<sup>67</sup> Vgl. zur Tätigkeit der Parlamentsfraktionen als ein überwiegendes Interesse gem. § 4 Abs. 2 Nr. 3 LPresseG NRW (entspricht § 5 Abs. 2 Nr. 3 BbgPG), das einem presserechtlichen Auskunftsbegehren als „öffentliches Interesse“ grundsätzlich entgegenstehen kann, VG Düsseldorf, Urt. vom 14. März 2014, Az. 1 K 3924/13, juris Rn. 105 f.

<sup>68</sup> Vgl. VerfGH Rh-Pf (Fn. 50 – *Untersuchungsausschuss Fraktionsmittel*), juris LS Nr. 3 und Rn. 45.

<sup>69</sup> Es dürfte nicht möglich sein, dem einsichtsbegehrenden Abgeordneten zunächst abstrakt ein rein fachliches Interesse an der Vorgehensweise anderer Fraktionen zugute zu halten, denn dem Abgeordneten obliegen in Bezug auf die Rechnungslegung einer Fraktion, sofern er einer solchen angehört, keine aus seinem Mandat abgeleiteten Pflichten.

winden kann. So kommt das bereits genannte Urteil des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz in Bezug auf die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses zu dem Schluss, dass es für die Bestimmung des öffentlichen Interesses an seiner Einsetzung nicht ausreicht, wenn lediglich die vage Vermutung eines beanstandungswürdigen Verhaltens besteht und durch die Einsetzung eines Ausschusses – gewissermaßen durch Ausforschung – festgestellt werden soll, ob überhaupt entsprechende Verdachtsmomente vorliegen.<sup>70</sup>

Vor einer Übertragung dieser Abwägungsgesichtspunkte auf die erforderliche Abwägung für die Aktenvorlage nach Art. 56 Abs. 4 LV muss freilich zunächst auf die Unterschiede zwischen den beiden Kontrollrechten „Untersuchungsausschuss“ gem. Art. 72 LV und der Aktenvorlage gem. Art. 56 Abs. 3 und 4 LV hingewiesen werden. Einerseits ist die Intensität eines Eingriffs in die Fraktionsautonomie durch die Einsichtnahme in die Prüfungsmitteilung von vornherein nicht der Eingriffsintensität gleichzusetzen, die von der Einsetzung eines Untersuchungsausschusses „gegen“ eine Fraktion ausgeht: Die Einsicht in „nur“ in eine Prüfungsmitteilung ist in ihrer Eingriffsintensität nicht mit der Durchsicht sämtlicher Rechnungsunterlagen einer Fraktion durch einen Untersuchungsausschuss zu vergleichen<sup>71</sup>, zu der der Ausschuss aufgrund seiner besonderen Beweiserhebungsrechte berechtigt ist. Andererseits unterliegt die Verwertung des durch die Aktenvorlage gewonnenen Wissens durch den Abgeordneten – wie oben schon angesprochen – aber keinerlei weiteren verfahrensrechtlichen Regeln<sup>72</sup> und unterscheidet sich deutlich von der Auswertung des Beweiserhebungsverfahrens eines Untersuchungsausschusses, die dem Landtag vom Untersuchungsausschuss in Form eines Abschlussberichts vorzulegen ist (Art. 72

---

<sup>70</sup> VerfGH Rh-Pf (Fn. 50 – *Untersuchungsausschuss Fraktionsmittel*), juris, Rn. 53.

<sup>71</sup> Vgl. hierzu den Einsetzungsbeschluss des Landtags Rh-Pf vom 25. Juni 2010 „Einsetzung eines Untersuchungsausschusses im Zusammenhang mit Vorgängen um die Verwendung und den Umgang der CDU-Fraktion mit Fraktionsgeldern, den vom Landesrechnungshof festgestellten Unstimmigkeiten und der politischen Verantwortung hierfür“, Unterrichtung durch den Präsidenten des Landtags LT-Drs. 15/4763, Punkt II. Nr. 1: „Beziehung aller Akten betreffend den Untersuchungsgegenstand, insbesondere der CDU-Landtagsfraktion, der Verwaltung des Landtages Rheinland-Pfalz, des Rechnungshofes Rheinland-Pfalz, der den Untersuchungsgegenstand betreffenden staatsanwaltlichen Ermittlungsakten sowie weiterer im Privatbesitz befindlicher für den Untersuchungsgegenstand maßgeblicher Unterlagen“.

<sup>72</sup> Hinzuweisen ist auch auf strukturelle Unterschiede zum presserechtlichen Auskunftsanspruch gem. § 5 Abs. 1 BbgPG: Dieser beinhaltet regelmäßig nicht den Anspruch auf Einsichtnahme in Unterlagen. Zudem unterliegt die Presse dem Anspruch zur journalistischen Sorgfaltspflicht gem. § 6 BbgPG.

Abs. 4 Satz 1 LV, § 28 Abs. 1 UAG<sup>73</sup>) und der auch abweichende Meinungen einzelner Mitglieder des Ausschusses anzuschließen sind (§ 28 Abs. 3 UAG).<sup>74</sup> Die Möglichkeit des Minderheitsvotums im Abschlussbericht verdeutlicht dabei den Charakter des Untersuchungsausschussrechts als (auch) politisches Kampfinstrument gegenüber dem Aktenvorlagerecht als „dienendem“ Informationsrecht.

Deshalb zeigt der Vergleich mit dem Untersuchungsausschussverfahren zumindest einen wichtigen Aspekt zum Aufklärungs- und Selbstinformationsinteresse im Rahmen des Art. 56 Abs. 3 und 4 LV auf. Eine eigene „Aufklärung“ eventueller Missstände, für die sich durch die Einsichtnahme in die Prüfungsmitteilung gegebenenfalls Anhaltspunkte ergeben haben könnten, ist dem einzelnen Abgeordneten durch die Einsichtnahme in die Prüfungsmitteilung nicht möglich. Er kann ihr von vornherein nur evtl. Beanstandungen aus der Sicht des Landesrechnungshofs entnehmen. Vertiefte Folge-recherchen in den eigentlichen Rechnungsunterlagen der Fraktion sind ihm verwehrt, da diese nicht dem Aktenvorlagerecht unterfallen.

Ob es sich bei diesen Beanstandungen tatsächlich – gerade auch im Verhältnis zu den übrigen Fraktionen – aus der Sicht des Landesrechnungshofs um berichtenswerte Beanstandungen im Sinne von Missständen handelt, steht auf der Grundlage der Prüfungsmitteilung an eine Fraktion noch gar nicht abschließend fest, da die Stellungnahme der betroffenen Fraktion noch aussteht und der Landesrechnungshof in der Folge noch nicht darüber entschieden hat, ob und mit welchen Schwerpunkten er seine Prüfungsergebnisse der Präsidentin des Landtags mitteilt (§ 12 Abs. 3 FraktG).<sup>75</sup> Nicht zuletzt könnte sich der Rechnungshof selbst zu einer Klar- oder Richtigstellung verpflichtet sehen, wenn seine abschließende Entscheidung noch aussteht, der Abgeordnete Informationen aus der Prüfungsmitteilung aber bereits verwertet hat. Mithin kann also der weitere Willensbildungsprozess des Landesrechnungshofs durch den Abgeordneten, der seine Erkenntnisse aus

---

<sup>73</sup> Gesetz über die Einsetzung und das Verfahren von Untersuchungsausschüssen des Landtages Brandenburg (Untersuchungsausschussgesetz – UAG) vom 17. Mai 1991 (GVBl. S. 86), zul. geänd. durch Gesetz vom 14. Okt. 1996 (GVBl. I S. 283, 288).

<sup>74</sup> Dies kennzeichnet den Untersuchungsausschuss als politisches Kampfinstrument, VerfGH Rh-Pf (Fn. 50 – *Untersuchungsausschuss Fraktionsmittel*), juris Rn. 97 m. w. N.

<sup>75</sup> Zu vergleichbaren Überlegungen im Zusammenhang mit dem presserechtlichen Auskunftsanspruch, der gem. § 4 Abs. 2 Nr. 1 PresseG NRW (entspricht § 5 Abs. 2 Nr. 1 BbgPG) nicht besteht, soweit durch eine Auskunft die sachgemäße Durchführung eines schwebenden Verfahrens vereitelt wird, VG Düsseldorf (Fn. 67), juris, Rn. 62.

der Einsichtnahme politisch verwertet, in dieser Konstellation wiederum beeinflusst werden.

### **b) Abwägungsergebnis zu Prüfungsmittelungen**

Nach alledem kann dem Offenbarungsinteresse des vorlagebegehrenden Abgeordneten an den Prüfungsmittelungen des Landesrechnungshofs gem. § 12 Abs. 2 FraktG im Rahmen der Abwägung nur das Gewicht eines allgemeinen Erkundungsinteresses möglicher Anhaltspunkte in der Prüfungsmittelung für eine nicht ordnungsgemäße Mittelverwendung anderen Fraktionen zugesprochen werden. Dem steht hier das verfassungsrechtlich verankerte Recht aller dem Landtag angehörenden Fraktionen als selbstständige und unabhängige Gliederungen des Landtags auf Fraktionsautonomie zum Schutze ihrer internen Angelegenheiten entgegen (Art. 67 LV), zu denen auch die im Rahmen des Fraktionsgesetzes selbstbestimmte Verwendung der ihnen zugewiesenen Fraktionsmittel gehört. Entsprechend den Vorgaben des Art. 56 Abs. 4 Satz 2 LV wäre eine solche Entscheidung dem Abgeordneten mit einer Begründung mitzuteilen gewesen.

Eine erforderliche Abwägung könnte gegebenenfalls dann zugunsten des einsichtsbegehrenden Abgeordneten ausfallen, wenn sich bereits aus anderen Quellen Anhaltspunkte für eine missbräuchliche Verwendung von Fraktionsmitteln ergeben und der Abgeordnete deutlich macht, dass er politisch auf eine Aufklärung dieser Vorwürfe hinarbeitet, beispielsweise, indem er sich für eine Änderung der gesetzlichen Bestimmungen hierzu oder auch für die Aufklärung mit der Unterstützung weiterer Abgeordneter (Einsetzung eines Untersuchungsausschusses) einsetzt. In diesem Fall könnte sein Offenbarungsinteresse in Bezug auf die Prüfungsmittelungen in Abwägung der Umstände des Einzelfalls überwiegen. Für eine solche Abwägungslage geben jedoch die hier zur Verfügung stehenden Sachverhaltsinformationen nichts her.

### **c) Weitere Überlegungen**

Die Überlegungen zum Abschluss der Willensbildung beim Landesrechnungshof verweisen insoweit zurück auf die bereits oben in einem allgemeinen Zusammenhang diskutierte Problematik, wann ein Prüfungsverfahren des Landesrechnungshofs als abgeschlossen betrachtet werden kann. Steht dem Abgeordneten zu bestimmten Vorgängen (hier: innerparlamentarische Vorgänge) von vornherein ausschließlich die Bewertung des Landesrechnungshofs zur Information offen, könnte man erwägen, jedenfalls die abschließende Bewertung des Landesrechnungshofes einer Einsichtnahme zugänglich zu machen. Als

„abschließende“ Entscheidung des Landesrechnungshofes könnte gegebenenfalls eine Mitteilung über Prüfungsergebnisse von grundsätzlicher oder erheblicher Bedeutung an die Präsidentin des Landtags gem. § 12 Abs. 3 FraktG angesehen werden. Freilich besitzt diese Unterlage im Kontrollinstrumentarium des Fraktionsgesetzes nach der Systematik des § 12 FraktG selbst wiederum den Charakter einer vorbereitenden Unterlage, nunmehr allerdings für die Präsidentin. Denn diese hat nun darüber zu entscheiden, ob sie den darin gegebenenfalls enthaltenen Empfehlungen zur Rückforderung von nicht ordnungsgemäß verwendeten Mitteln (§ 6 Abs. 1 FraktG) im vollen Umfang oder jedenfalls zum Teil folgt, also Rückforderungen geltend macht. Ob in die Mitteilung an die Präsidentin gem. § 12 Abs. 3 FraktG Einsicht genommen werden kann, wäre demzufolge ebenso wiederum einer Abwägung zu unterwerfen. Da in diesem Verfahrensstadium die in der Mitteilung enthaltenen Informationen aus dem durch Art. 67 Abs. 1 Satz 2 LV geschützten internen Bereich der Fraktionen bereits im Hinblick auf ihre Relevanz für die Geltendmachung von Rückforderungsansprüchen gem. § 6 FraktG zusammengefasst sein dürften, dürfte dem Abwägungsbelang der Fraktionsautonomie in diesem Verfahrensstadium ein etwas geringeres Gewicht zukommen als im Hinblick auf die Vorlage der Prüfungsmitteilungen. Deshalb könnte erwogen werden – freilich nur unter Berücksichtigung der konkreten Umstände des Einzelfalls – eine eingeschränkte Aktenvorlage hinsichtlich der Mitteilung an die Präsidentin gem. § 12 Abs. 3 FraktG zu ermöglichen. Mögliche Zweckrichtung einschränkender Maßnahmen könnte dabei auch sein, dass dem Abgeordneten nur eine parlamentsinterne Verwertung möglich sein soll, beispielsweise, soweit dieser sich im Rahmen seines Gesetzesinitiativrechts um eine Novellierung der gesetzlichen Bestimmungen zu Fraktionsmitteln bemüht oder er sonst ein spezifisches Interesse an der abschließenden Mitteilung an die Präsidentin gemäß § 12 Abs. 3 FraktG darlegt. Da es um eine Beschränkung der Verwertung geht, könnte daran gedacht werden, beispielsweise die Verschluss-sachenordnung des Landtages zur Gestaltung von Verwertungsbeschränkungen entsprechend anzuwenden oder in anderer Form Modalitäten der Einsichtnahme festzulegen.<sup>76</sup>

---

<sup>76</sup> Siehe zur vom Landesverfassungsgericht erwähnten Möglichkeit, „die Einsichtnahme unter Anwendung der Verschluss-sachenordnung des Landtags oder mittels der Modalitäten der Einsichtnahme regelnder Auflagen zu gestatten.“, VerfG Bbg (Fn. 3 – *Verfassungsschutzakten*, Abschnitt B. II. 3. b) dd) (1).

Zu den möglichen Schwierigkeiten der Anwendung des rechtlichen Instrumentariums nach dem Rechtsstand der 5. WP siehe ausführlich das Gutachten des PBD vom 23. Juni 2014 (Bearb. *Platter*), Auskunfts- und Informationsrechte im Vergleich (Presserecht – AIG – Art. 56 Abs. 3 und 4 LV) – unter besonderer Berücksichtigung der parlamentarischen Kontrolle öffentlicher Unternehmen, S. 62 f.

### C. Stellungnahme zu Frage 3

Verlangt der Abgeordnete neben der Einsichtnahme in Akten oder Vorgänge auch Ablichtungen, wirft dies die Frage nach den Modalitäten der Aktenvorlage auf. Dem Wortlaut des Art. 56 Abs. 3 Satz 2 LV nach sind dem Abgeordneten Akten und Unterlagen „vorzulegen“. Nach allgemeinem Verständnis dürften hiermit zunächst die Originalunterlagen gemeint sein. Auch bei den Modalitäten der Aktenvorlage ist jedoch der vom Verfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung hervorgehobene Grundsatz der Effektivität zu berücksichtigen. Infolgedessen dürfte zur wirksamen Ausübung des Akteneinsichtsrechts auch gehören, dass der Abgeordnete bei Gelegenheit der Einsichtnahme auch Kopien von Aktenteilen erhält, soweit er diese benötigt.<sup>77</sup> Ob der Anspruch auf Aktenvorlage dem Abgeordneten von vornherein das Recht einräumt, ausschließlich die Übersendung von Kopien anzufordern, soweit nicht Gesichtspunkte der Geheimhaltung und des Datenschutzes entgegenstehen, ist streitig.<sup>78</sup> Mag dies für einen beträchtlichen Teil der Anträge für beide Seiten auch die praktikabelste Lösung sein, könnte die Landesregierung unter bestimmten Umständen, beispielsweise bei einem sehr umfangreichen Ersuchen, wohl insoweit auf den Wortlaut der Verfassung („Vorlage“ der Originalakten) verweisen.

In besonders gelagerten Fällen könnten der Überlassung von Kopien zudem Gesichtspunkte des Geheimschutzes entgegenstehen. Fasst man allerdings die Überlassung der erforderlichen Kopien als üblicherweise vom Recht auf Aktenvorlage mitumfassten Hilfsanspruch auf, müsste es als Fall einer eingeschränkten Aktenvorlage bewertet werden, falls die benötigten Kopien nicht gefertigt und überlassen werden. Erfolgt die Aktenvorlage in irgendeiner Hinsicht nur eingeschränkt, muss dies gegenüber dem Abgeordneten gemäß Art. 56 Abs. 4 Satz 2 LV begründet werden.<sup>79</sup> Fehlt eine Begründung bzw. lässt sie ihrem Inhalt nach die erforderliche Abwägung vermissen, verstößt dies gegen Art. 56 Abs. 4 Satz 2 LV.

---

<sup>77</sup> *Kirschniok-Schmidt*, Das Informationsrecht des Abgeordneten nach der brandenburgischen Landesverfassung, 2009, S. 204.

<sup>78</sup> Ohne Einschränkung für ein Recht des Abgeordneten auf Übersendung von Kopien, *Kirschniok-Schmidt* (Fn. 77), S. 204; nach Auffassung des VG Gelsenkirchen stellt (zumindest) das eigenständige Anfertigen von Kopien eine Form der Akteneinsicht des Stadtratmitglieds im Rahmen seines Rechts auf Akteneinsicht gem. § 55 Abs. 5 GO NRW dar, VG Gelsenkirchen, Urt. vom 18. Dez. 2013, Az. 15 K 2741/11, juris, Rn. 51.

<sup>79</sup> VerfG Bbg (Fn. 3 – *Verfassungsschutzakten*), Abschn. B. II. 3.b) dd).

## **D. Zusammenfassung**

### **I. Frage 1 und 2**

Das Aktenvorlagerecht gem. Art. 56 Abs. 3 und 4 LV hat, wie sich aus seinem Wortlaut ergibt, die Kontrolle der Exekutive zum Ziel („Behörden und Dienststellen des Landes“). Es ist nicht auf die Kontrolle innerparlamentarische Vorgänge ausgerichtet. Die Benennung des Landesrechnungshofs in Art. 56 Abs. 3 Satz 3 LV steigert die Effektivität des Aktenvorlagerechts, weil vom Abgeordneten auf diese Weise die spezifische Fachkompetenz des Landesrechnungshofs in Haushaltsfragen zur Selbstinformation über das finanzielle Gebaren der Exekutive herangezogen werden kann. Diese Benennung des Landesrechnungshofs erweitert indes nicht den durch Art. 56 Abs. 3 und 4 LV der Kontrolle des Abgeordneten unterworfenen Bereich. Da die Prüfungsmitteilungen des Landesrechnungshofs an die Fraktionen gem. § 12 Abs. 2 FraktG inhaltlich dem Bereich der innerparlamentarischen Vorgänge zuzuordnen sind, unterfallen sie funktional nicht dem Kontrollbereich des Art. 56 Abs. 3 und 4 LV. Somit erstreckt sich das Aktenvorlagerecht auch gegenüber dem Landesrechnungshof hierauf nicht. Dem Landesrechnungshof ist zudem vom Gesetzgeber kein Bestimmungsrecht darüber eingeräumt, wem gegenüber er die Prüfungsmitteilung offenbaren darf. Ist daher das Aktenvorlageersuchen des Abgeordneten nicht durch den verfassungsrechtlichen Aktenvorlageanspruch untersetzt, steht § 12 Abs. 2 FraktG einer Offenbarung der Prüfungsmitteilung gegenüber dem Abgeordneten entgegen. Die Bestimmung formt insoweit die verfassungsrechtlich verankerte Fraktionsautonomie (Art. 67 Abs. 1 Satz 2 LV) für den Ablauf des Prüfungsverfahrens aus. Die Gestattung der Einsichtnahme in Prüfungsmitteilungen an die Fraktionen (§ 12 Abs. 2 FraktG) ist unzulässig.

Den Fraktionen des Landtages wird durch Art. 67 Abs. 1 Satz 2 LV ein Bereich der Selbstständigkeit und Unabhängigkeit eingeräumt. Sie unterfallen selbst nicht dem Kontrollbereich des Art. 56 Abs. 3 und 4, da sie mit Blick auf Art. 67 Abs. 1 Satz 2 LV nicht als Behörden und Dienststellen des Landes eingeordnet werden können.

Vertritt man abweichend von der oben dargestellte Rechtsauffassung, dass sich das Aktenvorlagerecht gem. Art. 56 Abs. 3 und 4 LV auf den Landesrechnungshof und alle seiner Urheberschaft zuzuordnenden Unterlagen bezieht, unabhängig davon, aus welchem Rechtsgrund sich der Rechnungshof mit dem zugrundeliegenden Vorgang befasst hat, muss der Landesrechnungshof, bevor er eine Akte vorlegt, eine Abwägung des konkret vorgetragenen Aktenvorlagebegehrens und des damit verbundenen Informationsan-

spruchs mit möglicherweise einer Vorlage zwingend entgegenstehenden öffentlichen oder privaten Interessen durchführen (Art. 56 Abs. 4 LV). Einem allgemeinen Offenbarungsinteresse des Abgeordneten an einer Prüfungsmitteilung steht im Regelfall das einer Fraktion durch Art. 67 Abs. 1 Satz 2 LV eingeräumte Recht auf Fraktionsautonomie entgegen, das ihr einen von außen nicht ausforschbaren Bereich der internen politischen Willensbildung („geschützter Bereich“) einräumt. Die Vorlage der Prüfungsmitteilung würde daher im Regelfall auf der Grundlage der erforderlichen Abwägung auch dann unzulässig sein, wenn man zugrunde legt, dass sich das Aktenvorlagerecht auf sämtliche vom Rechnungshof geprüfte Vorgänge unabhängig vom Gegenstand der Prüfung erstreckt.

Eine Abwägung könnte ausnahmsweise dann zugunsten des Offenbarungsinteresses des Abgeordneten ausfallen, wenn der Abgeordnete anhand sonstiger Umstände geltend machen kann, dass ein besonderes Interesse an der Klärung der Verwendung von Fraktionsmitteln durch eine bestimmte Fraktion besteht. Ein solcher Fall liegt aber aufgrund des hier mitgeteilten Sachverhalts nicht vor.<sup>80</sup>

---

<sup>80</sup> Die umfangreichen Überlegungen, die in Bezug auf die Prüfungsmitteilungen an die Fraktionen gemäß § 12 Abs. 2 FraktG und die Mitteilung an die Präsidentin gemäß § 12 Abs. 3 FraktG aus der Perspektive des Aktenvorlagerechts gem. Art. 56 Abs. 3 und 4 LV angestellt wurden, geben Anlass, einen erneuten Blick auf das derzeit im Fraktionsgesetz geregelte Kontrollinstrumentarium zu werfen. Der gesetzlich normierte Kontrollprozess durch den Landesrechnungshof, wie er derzeit durch § 12 FraktG geregelt ist, schließt mit der nicht-öffentlichen Mitteilung an die Präsidentin über wesentliche Prüfungsergebnisse ab (§ 12 Abs. 3 FraktG). Wie im Zusammenhang dieser Ausarbeitung demgegenüber aufgezeigt, geht das Bundesverfassungsgericht in der Wüppesahl-Entscheidung (Fn. 36) davon aus, dass der Bundesrechnungshof Beanstandungen zur Verwendung der Fraktionsmittel auch in seine öffentliche Berichterstattung aufnimmt. Die Publizität der Prüfungsergebnisse des Rechnungshofs ist ein wesentliches Element seiner Prüfungstätigkeit. In der Zusammenschau von Fraktionsgesetz und Landeshaushaltsordnung ergibt sich allerdings derzeit keine ausdrücklich formulierte Ermächtigung für den Landesrechnungshof, über seine Prüfungsergebnisse betreffend die Fraktionsmittel öffentlich zu berichten. Nach der hier vertretenen Auffassung wäre der Landesrechnungshof jedenfalls aufgrund seiner umfassenden verfassungsrechtlich verankerten Prüfungsbefugnis (Art. 106 Abs. 2 Satz 1 LV) in Verbindung mit der Auslegung der entsprechenden Vorschriften zur Berichterstattung in der Landeshaushaltsordnung im Lichte der Wüppesahl-Entscheidung berechtigt, Bemerkungen zur Prüfung der Fraktionsmittel in eines seiner verschiedenen durch die LHO vorgesehenen Berichtsformate aufzunehmen. Das dürfte sogar für eine Berichterstattung im Rahmen des Jahresberichts gem. § 97 LHO gelten, auch wenn § 97 Abs. 1 LHO dem Wortlaut nach einschränkend bestimmt, dass er darin das Ergebnis seiner Prüfung zusammenfasst, „soweit es für die Entlastung der Landesregierung wegen der Haushaltsrechnung von Bedeutung sein kann“ (dieser Auffassung offenbar ebenso *Luckas/Janz* [Fn. 40], Abschn. I.]

Eine ausdrückliche Normierung dieser Frage im Fraktionsgesetz brächte diesbezüglich jedoch Klarheit. Verschiedene andere Landesgesetzgeber haben bereits Regelungen in das jeweilige Fraktionsgesetz eingefügt, die das Recht des Landesrechnungshofs zur Berichterstattung klarstellen oder in sonstiger Weise Transparenz in Bezug auf die Prüfungsergebnisse des Landesrechnungshofs herstellen sollen. Ohne Anspruch auf Vollständigkeit werden im Folgenden einige Regelungen knapp vorgestellt:

Einige Landesgesetzgeber haben sich z. B. dafür entschieden, durch einen Verweis in der entsprechenden Fraktionsgesetzen auf die jeweilige Landeshaushaltsordnung klarzustellen, dass die Berichtsforma-

## II. Frage 3

Der Abgeordnete hat im Rahmen seines Anspruchs auf Aktenvorlage gemäß Art. 56 Abs. 3 und 4 LV zur effektiven Wahrnehmung dieses Rechts jedenfalls auch Anspruch auf die Fertigung der benötigten Kopien bei der Gelegenheit der Einsichtnahme. Der Anspruch auf Überlassung von Kopien kann insoweit als akzessorischer Anspruch zum Hauptanspruch des Rechts auf Aktenvorlage charakterisiert werden. Werden die benötigten Kopien nicht zur Verfügung gestellt, ist dies als – wenn auch geringfügige – Einschränkung des Anspruchs auf Aktenvorlage zu bewerten. Eine Einschränkung dieses Anspruchs muss gemäß Art. 56 Abs. 4 LV von der für die Vorlage verantwortlichen Stelle (Landesregierung oder, wie hier, Landesrechnungshof) unter Darlegung der Abwägungsgesichtspunkte, wie z. B. eine Rechtfertigung dieser Maßnahmen mit dem Schutz sensibler Daten gegen eine weitere Verbreitung, gegenüber dem Abgeordneten begründet werden. Wird eine solche Begründung nicht gegeben, ist die Einschränkung der Aktenvorlage verfassungswidrig.

Für den hier mitgeteilten Sachverhalt liegt nach der hier vertretenen Rechtsauffassung in der Weigerung gegenüber dem Abgeordneten, die gewünschten Ablichtungen zur Verfügung zu stellen, kein Verfassungsverstoß, da hier bereits kein Anspruch auf Aktenvorlage in Bezug auf die Prüfungsmittelungen bestand.

gez. Dr. Julia Platter

---

te der LHO auch in Bezug auf die Prüfung der Fraktionsmittel zur Verfügung stehen (siehe § 9 Satz 3 FraktG BW, Art. 8 Satz 2 BayFraktG, § 7 Satz 4 HessFraktG, § 33d Satz 4 NAbgG, § 9 Abs. 4 Satz 1 FraktG NRW). § 4 Abs. 3 HmbFraktionsG regelt, dass der Landesrechnungshof der Hamburgischen Bürgerschaft berichtet.

Andere Landesgesetzgeber haben sich dafür entschieden, die Veröffentlichung der Prüfungsergebnisse (auch) in die Hand der Landtagspräsidentin/des Landtagspräsidenten zu legen (siehe z. B. § 9 Abs. 4 Satz 3 FraktG Bln, § 9 Abs. 3 Satz 2 FraktG NRW, § 7 FraktG RP).