

NIEDERSÄCHSISCHER STAATSGERICHTSHOF



Verkündet am 24. Oktober 2014

Kranz, Justizhauptsekretärin

Urkundsbeamtin der
Geschäftsstelle

StGH 7/13

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

In dem Verfassungsverfahren

1. der Mitglieder des Ausschusses für Haushalt und Finanzen des Niedersächsischen Landtags Reinhold Hilbers, Sebastian Lechner, Adrian Mohr, Heinz Rolfes und Heiner Schönecke,
Hinrich-Wilhelm-Kopf-Platz 1, 30159 Hannover,
2. der Mitglieder des 22. Parlamentarischen Untersuchungsausschusses des Niedersächsischen Landtags Martin Bäumer, Helmut Dammann-Tanke, Editha Lorberg, Jens Nacke und Mechthild Ross-Luttmann,
Hinrich-Wilhelm-Kopf-Platz 1, 30159 Hannover,
3. der Fraktion der CDU im Niedersächsischen Landtag,
vertreten durch den Fraktionsvorsitzenden Björn Thümler,
Hinrich-Wilhelm-Kopf-Platz 1, 30159 Hannover,

- Antragsteller -

Prozessbevollmächtigter: Prof. Dr. Volker Epping,
Neddernwanne 38, 30989 Gehrden,

gegen

die Niedersächsische Landesregierung,
vertreten durch den Ministerpräsidenten Stephan Weil,

Planckstr. 2, 30169 Hannover,

- Antragsgegnerin -

Prozessbevollmächtigter: Prof. Dr. Joachim Wieland,
Gregor-Mendel-Straße 13, 53115 Bonn,

wegen Aktenvorlage gemäß Art. 24 Abs. 2 der Niedersächsischen Verfassung

hat der Niedersächsische Staatsgerichtshof auf die mündliche Verhandlung
vom 25. Juli 2014

unter Mitwirkung des	Präsidenten van Nieuwland als Vorsitzendem
sowie der Richterinnen und Richter	Rüping
	Pust
	Götz von Olenhusen
	Hausmann-Lucke
	Kaiser
	Heun
	Beyer
	Schrader

für R e c h t erkannt:

Die Antragsgegnerin hat die Antragsteller zu 1. und 2. in deren Rechten aus Art. 24 Abs. 2 Satz 1 NV verletzt, soweit sie über die Unterlagen des Landwirtschaftsministeriums, lfde. Nr. 18 (Vorgänge aus dem Vorzimmer StS), lfde. Nr. 33, Seite 4 bis 10, 97 bis 102 und 204 bis 235 (Klausurtagung des Ministers 2013), lfde. Nr. 45 (Unterlagenkonvolut aus der Aktentasche von StS Paschedag), lfde. Nr. 46 (Unterlagenkonvolut des Pers. Referenten des Ministers), lfde. Nr. 47 (Unterlagen Schreibtisch StS), lfde. Nr. 48 (Unterlagenkonvolut der Leiterin des Ministerbüros), lfde. Nr. 49 (Unterlagenkonvolut des Ministers) und der Staatskanzlei, lfde. Nr. 8, Seite 1, 2, 4 bis 9, 19 bis 24, 26 bis 30, 32 bis 34, 36 bis 40 und 42 bis 48 (Handakte der Regierungssprecherin) sowie die Einzelbindungsnachweise und die Terminkalender hinaus die Vorlage der mit den Begehren vom 28. und 30. August sowie vom 3. und 10. September 2013 und den Beweisbeschlüssen Nrn.1, 2 und 5 vom 27. September 2013 angeforderten Unterlagen verweigert.

Im Übrigen werden die Anträge abgelehnt.

Gründe

A.

Gegenstand des Organstreitverfahrens ist die Frage, ob die Niedersächsische Landesregierung ihrer verfassungsrechtlichen Pflicht zur unverzüglichen und vollständigen Vorlage von Akten aus Art. 24 Abs. 2 NV hinreichend nachgekommen ist.

Nach Bildung der amtierenden Landesregierung im Februar 2013 wurde Herr Udo Paschedag, bis dahin Staatssekretär in Nordrhein-Westfalen, zum Staatssekretär im Niedersächsischen Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz ernannt. In der Folge kam es zu kritischen Medienberichten insbesondere über die Anschaffung des Dienstwagens, die Klimaanlage im Dienstzimmer und die Besoldung des Staatssekretärs Paschedag.

Nach einer aktuellen Stunde hierzu im Niedersächsischen Landtag am 28. August 2013 beantragten am selben Tage sechs Mitglieder des Ausschusses für Haushalt und Finanzen des Niedersächsischen Landtags, von denen fünf die Antragsteller zu 1. sind, die Vorlage von Akten der Landesregierung zu diesen Sachverhalten.

Am 29. August 2013 kündigte Ministerpräsident Weil an, Staatssekretär Paschedag in den einstweiligen Ruhestand versetzen zu wollen. Vor dem Hintergrund der aktuellen Diskussion sei die Voraussetzung für eine weitere erfolgreiche Zusammenarbeit nicht mehr gegeben. Die Versetzung in den einstweiligen Ruhestand wurde am 3. September 2013 vollzogen.

Die Antragsteller zu 1. beantragten am 30. August ergänzend "Einsicht in die Terminkalender" und am 3. September 2013 weiter ergänzend "eine Aktenvorlage der Einzelbindungsnachweise für die Mobil- und Festnetzapparate" der Staatssekretäre Paschedag und Mielke, der Minister Meyer und Wenzel sowie des Ministerpräsidenten Weil. In seiner Sitzung am 4. September 2013 schloss sich der Haushaltsausschuss einvernehmlich den drei Aktenvorlagebegehren an. Am 10. September 2013 beantragten die Antragsteller zu 1. auch Zugang zu sämtlichen auf dem Dienst-PC des Staatssekretärs Paschedag befindlichen Dokumenten, die Wiederherstellung gelöschter Daten und die Sicherung des Datenbestandes auf dem Dienst-PC.

Auf Antrag der Fraktionen der CDU und der FDP im Niedersächsischen Landtag und aufgrund der Beschlussempfehlung des Ältestenrats beschloss der Niedersächsische Landtag in seiner Sitzung am 26. September 2013 die Einsetzung des 22. Parlamentarischen Untersuchungsausschusses "Vorgänge in der Dienstzeit des Staatssekretärs a.D. Udo Paschedag". Der Untersuchungsauftrag (LT-Drs. 17/620) bezog sich auf alle Vorgänge von der Versetzung nach Niedersachsen bis zur Versetzung in den einstweiligen Ruhestand. In seiner konstituierenden Sitzung am 27. September 2013 beschloss der Untersuchungsausschuss, dessen Mitglieder die Antragsteller zu 2. sind, Beweis zu erheben "durch die Beiziehung aller Akten, die die Landesregierung dem Ausschuss für Haushalt und Finanzen aufgrund der Verlangen aus den Schreiben von Ausschussmitgliedern vom 28. August, 30. August, 3. September und 10. September 2013 vorgelegt hat oder noch vorliegen wird" (sog. Beweisbeschluss Nr. 1). Weiter beschloss der Untersuchungsausschuss, Beweis zu erheben "durch die Beiziehung aller dazu bei der Landesregierung und in ihren Geschäftsbereichen vorhandenen Akten, Urkunden, sonstigen Schriftstücke und elektronischen Dokumente" (sog. Beweisbeschluss Nr. 2). Außerdem verlangte der Untersuchungsausschuss die Vorlage sämtlicher im Zusammenhang mit der Versetzung stehenden Akten "der Landesregierung Nordrhein-Westfalen" (sog. Beweisbeschluss Nr. 5).

Die Antragsgegnerin identifizierte hierauf Akten mit einem Umfang von 10.765 Seiten als von dem Aktenvorlagebegehren betroffen. Davon legte sie 6.018 Seiten sowohl den Antragstellern zu 1. als auch den Antragstellern zu 2. vor. Die Vorlage der übrigen 4.747 Seiten verweigerte sie und begründete dies in mehreren Schreiben.

In einem Schreiben vom 25. September 2013 bildete die Antragsgegnerin gegenüber dem Haushaltsausschuss sechs Kategorien von Verweigerungsgründen und ordnete diesen die einzelnen Aktenseiten zu. Die Kategorien lauten: a) – unmittelbare Betroffenheit schutzwürdiger Belange Dritter –, b) – muss hinsichtlich der schutzwürdigen Belange mit betroffenen Dritten noch abgestimmt werden –, c) – Kernbereich der Exekutive –, d) – Bestandteil des laufenden Verfahrens –, e) – kein Zusammenhang mit dem Vorlagebegehren – und f) – staatsanwaltschaftliches Ermittlungsverfahren –. Dabei verweigerte die Antragsgegnerin die Vorlage zahlreicher Akten vollständig, bei anderen Akten nahm sie Schwärzungen vor und in einem dritten Bereich verlangte sie besondere Schutzmaßnahmen zur Sicherung der Vertraulichkeit.

In einem Schreiben vom 5. November 2013 bildete die Antragsgegnerin gegenüber dem Untersuchungsausschuss für den Verweigerungsgrund der Kategorie c) – Kernbereich der Exekutive – zwölf Unterkategorien und ordnete auch diesen die nicht vorgelegten einzelnen Aktenseiten zu.

Im Einzelnen hatte die "Untergliederung der Kategorie c" folgenden Inhalt:

- c 1. Vorbereitung der Beantwortung von kleinen/mündlichen oder dringlichen Anfragen im Landtag
- c 2. Vorbereitung von Reden und Redebeiträgen von Mitgliedern der Landesregierung im Landtag
- c 3. Vorbereitung der Reaktion auf Medienanfragen/Autorisierung von Medienbeiträgen und Interviews
- c 4. Vorbereitung von Pressemitteilungen und Pressekonferenzen
- c 5. Politische Bewertung der Berichterstattung in den Medien
- c 6. Abstimmung über die Teilnahme an politischen Veranstaltungen
- c 7. Auswertung von Landtagsdiskussionen für die Landesregierung im Hinblick auf das weitere politische Agieren der Landesregierung
- c 8. Festlegung von politischen Konsequenzen/das weitere Regierungshandeln
- c 9. Ermittlung von Haushaltsspielräumen
- c 10. Vorbereitung von Entscheidungen der Landesregierung
- c 11. Vorbereitung von Leitungsentscheidungen in den obersten Landesbehörden
- c 12. Vorbereitung von sonstigen Stellungnahmen der Landesregierung gegenüber dem Landtag

In einem weiteren Schreiben vom 5. November 2013 an den Haushaltsausschuss gab die Antragsgegnerin dessen Begehren auf Vorlage der Terminkalender teilweise statt, lehnte das Begehren auf Vorlage der Einzelverbindungs nachweise ab und beschied den Antrag auf Zugang zu Dokumenten auf dem Dienst-PC Paschedag dahin, dass diese Dokumente bereits sämtlich als Akten zugänglich gemacht worden seien.

Das Nordrhein-Westfälische Ministerium für Klimaschutz, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz stellte dem Untersuchungsausschuss mit Schreiben vom 18. November 2013 den "Emailverkehr des Versetzungsvorgangs" zur Verfügung.

Mit ihrem am 3. Dezember 2013 bei dem Niedersächsischen Staatsgerichtshof eingegangenen Antrag haben die Antragsteller zu 1. und 2. und die Fraktion der CDU im Niedersächsischen Landtag als Antragstellerin zu 3. die Feststellung begehrt, dass die Antragsgegnerin der ihr obliegenden verfassungsrechtlichen Pflicht zur unverzüglichen und vollständigen Vorlage von Akten nicht in der gebotenen Weise entsprochen hat.

Die Antragsteller machen geltend, nach der neueren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts erstrecke sich die parlamentarische Kontrollkompetenz bei bereits abgeschlossenen Vorgängen grundsätzlich auch auf den Bereich der regierungsinternen Willensbildung. Insbesondere ein Untersuchungsausschuss verfüge über umfassende Informationsrechte. Es habe eine Abwägung stattzufinden zwischen dem Informationsinteresse des Parlaments und dem Geheimhaltungsinteresse der Regierung. Das parlamentarische Informationsinteresse gewinne insbesondere dann an Gewicht, wenn es um die Aufdeckung möglicher Rechtsverstöße oder vergleichbarer Missstände gehe. Soweit die Regierung als Verwaltungsspitze tätig sei, könne der Schutz der Eigenverantwortung der Exekutive ohnehin nur eingeschränkt gelten. Im vorliegenden Fall fehle es insbesondere an einer zureichenden Begründung für die Vorlageverweigerung. Eine solche Begründung müsse die maßgebenden tatsächlichen und rechtlichen Erwägungen einzelfallbezogen, also für jedes einzelne Dokument, substantiiert und nachvollziehbar wiedergeben. Statt einer substantiierten Begründung seien die Ausführungen pauschal und formelhaft.

Auch die in den E-Mails dokumentierte Kommunikation sei vom Aktenvorlagerecht umfasst. Anderenfalls würde die zunehmende elektronische Kommunikation innerhalb der Ministerialverwaltung das bereits vorhandene strukturelle Informationsdefizit des Parlaments noch verstärken. Im Übrigen habe die Antragsgegnerin nicht hinreichend berücksichtigt, dass sie Akten auch unter dem Vorbehalt einer vertraulichen Behandlung im Landtag hätte vorlegen können.

Die Antragsteller haben zunächst beantragt,

1. festzustellen, dass die Antragsgegnerin die Antragsteller zu 1. und 3. in ihrem Recht aus Art. 24 Abs. 2 Satz 1 NV dadurch verletzt hat, dass sie dem Akteneinsichtsbegehren von fünf Ausschussmitgliedern der Fraktion der CDU im Haushaltsausschuss vom 28. August 2013 nicht in der verfassungsrechtlich gebotenen Weise entsprochen und damit gegen ihre gegenüber dem Ausschuss und seinen Mitgliedern bestehende Verpflichtung zur unverzüglichen und vollständigen Aktenvorlage verstoßen hat,
2. festzustellen, dass die Antragsgegnerin die Antragsteller zu 2. und 3. in ihrem Recht aus Art. 24 Abs. 2 Satz 1 NV dadurch verletzt hat, dass sie dem Akteneinsichtsbegehren des Untersuchungsausschusses nach Maßgabe der Beweisbeschlüsse Nr. 1,

2 und 5 vom 27. September 2013 nicht in der verfassungsrechtlich gebotenen Weise entsprochen und damit gegen ihre gegenüber dem Ausschuss und seinen Mitgliedern bestehende Verpflichtung auf unverzügliche und vollständige Aktenvorlage verstoßen hat.

In der mündlichen Verhandlung am 25. Juli 2014 haben die Antragsteller ihren Antrag zu 2. erweitert und beantragen insoweit nunmehr,

festzustellen, dass die Niedersächsische Landesregierung die Antragsteller zu 2. und 3. in ihren Rechten aus Art. 24 Abs. 2 Satz 1 und 27 NV dadurch verletzt hat, dass sie dem Akteneinsichts- und Beweiserhebungsbegehren des 22. Parlamentarischen Untersuchungsausschusses nach Maßgabe der Beweisbeschlüsse Nr. 1, 2 und 5 vom 27. September 2013 nicht entsprochen und damit gegen ihre gegenüber dem Ausschuss und seinen Mitgliedern bestehende Verpflichtung auf unverzügliche und vollständige Aktenvorlage verstoßen hat.

Die Antragsgegnerin beantragt,

die Anträge zurückzuweisen.

Sie wendet ein, sie habe sich bei der Beurteilung des Vorliegens von Verweigerungsgründen an der Entscheidung des Niedersächsischen Staatsgerichtshofs vom 15. Mai 1996 orientiert, der im Gegensatz zur Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und der anderen Landesverfassungsgerichte den Prozess der regierungsinternen Willensbildung auch bei abgeschlossenen Vorgängen weitgehend der parlamentarischen Kontrolle entziehe. Dies sei wichtig für die Offenheit und Freimütigkeit der Diskussion. Denn andernfalls müssten die an der internen Willensbildung Beteiligten befürchten, dass ihre Äußerungen in Parlamentsausschüssen publik werden. Eine Kontrollbefugnis gegenüber den an der internen Willensbildung der Landesregierung beteiligten Beamten und Angestellten kenne die Niedersächsische Verfassung ohnehin nicht. Die Verfassungsrechtslage in Niedersachsen unterscheide sich wesentlich von denen im Bund und in Schleswig-Holstein. Auch die Differenzierung zwischen einem Bereich der Staatsleitung und einem Bereich der Verwaltung, wie dies in Berlin gelte, sei auf Niedersachsen nicht übertragbar. Die Funktionsfähigkeit und Eigenverantwortung der Exekutive sei vielmehr umfassend geschützt. Das Vertrauen in diese Rechtspre-

chung des Niedersächsischen Staatsgerichtshofs sei schutzwürdig. Wenn sich daran etwas ändere, würden Unterlagen künftig gar nicht mehr in die Akten gelangen.

Infolge der verstärkten elektronischen Kommunikation trafen Vorlagebegehren heute auf uneinheitlich geführte Datenbestände, die auch unterschiedlich zu behandeln seien. Es gebe heute drei, wenn nicht sogar vier Kategorien von "Akten", nämlich erstens die klassischen, papiergebundenen Sach- und Personalakten ("Sachakten"), zweitens weitgehend elektronische Kommunikationsvorgänge, die der politischen Diskussion zuzuordnen seien ("Landtagsakten"), und drittens Aktenbestände, die lediglich durch das gemeinsame Medium und einen gemeinsamen Speicherort miteinander verbunden seien, denen aber eine inhaltliche Verbindung fehle und die in erheblichem Umfang bis zum Vorlagebegehren noch gar nicht ausgedruckt gewesen seien ("Mailakten"). Schließlich komme noch ein schwer kategorisierbarer Bereich hinzu, den man als "Unterlagenkonvolut" bezeichnet habe.

Die Sachakten seien den Antragstellern praktisch uneingeschränkt zur Verfügung gestellt worden. Die Vorbereitung von Personalentscheidungen bedürfe des besonderen Schutzes und Unterlagen hierzu müssten streng genommen gar nicht vorgelegt werden; man habe dies aber freiwillig weitgehend doch getan. Bei den Landtagsakten seien die Unterlagen zur Beantwortung von Anfragen im Parlament, zur Positionierung der Landesregierung in aktuellen Stunden oder zur Positionierung in öffentlichen Darstellungen ausnahmslos dem Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung zuzurechnen und daher nicht vorgelegt worden. Auch die Mailakten sowie die Unterlagenkonvolute unterfielen diesem Bereich und seien deshalb weitgehend nicht vorgelegt worden. Im Übrigen seien Unterlagen von Mitarbeitern, die in ihrer sachlichen Zuständigkeit gehandelt hätten, nicht als vertraulich behandelt worden, wohl aber, soweit Mitarbeiter selbst Gegenstand des Verwaltungshandelns gewesen seien. Daraus folge, dass Personalakten ebenso wie Kabinettsprotokolle vertraulich seien. Die Unterlagenkonvolute habe man zunächst nicht vorgelegt, dies dann aber in Vollzug des Beweisbeschlusses Nr. 2 nachgeholt.

Im Übrigen gehe der Vorwurf fehl, die Abwägung sei unzureichend erfolgt. Tatsächlich sei diese Abwägung für jede einzelne Aktenseite vorgenommen worden, was lediglich aus Kapazitäts- und Zeitgründen nicht für jede Seite durch ein darauf bezogenes Sondergutachten dokumentiert worden sei. Schließlich sei das Gewicht des Aufklärungsinteresses im vorliegenden Fall auch nicht annähernd mit dem der vom Bundesverfassungsgericht entschiedenen Fälle vergleichbar.

Der Niedersächsische Landtag hat davon abgesehen, eine Stellungnahme gegenüber dem Staatsgerichtshof abzugeben.

B.

Die in der Antragsschrift vom 3. Dezember 2013 gestellten Anträge der Antragsteller zu 1. und 2. sind zulässig (I.). Der in der mündlichen Verhandlung am 25. Juli 2014 erweiterte Antrag der Antragsteller zu 2. (II.) und die Anträge der Antragstellerin zu 3. sind unzulässig (III.).

I.

Die in der Antragsschrift vom 3. Dezember 2013 gestellten Anträge der Antragsteller zu 1. und 2. sind zulässig.

Das Aktenvorlagebegehren und die daran anknüpfende Frage des Bestehens eines verfassungsrechtlichen Aktenvorlagerechts der Antragsteller zu 1. und 2. sind ebenso wie die Frage von Inhalt und Grenzen der Aktenvorlagepflicht der Antragsgegnerin tauglicher Antragsgegenstand eines Organstreitverfahrens (vgl. Art. 54 Nr. 1 NV, § 30 NStGHG in Verbindung mit § 64 Abs. 1 BVerfGG).

Die fünf Antragsteller zu 1. sind gemäß Art. 54 Nr. 1 NV antragsberechtigt. Sie sind Mitglieder des fünfzehnköpfigen Ausschusses für Haushalt und Finanzen des Niedersächsischen Landtags. Als solche haben sie am 28. August 2013 einen Antrag auf Einsicht in Akten der Landesregierung gestellt, die den Staatssekretär a.D. Paschedag betreffen. Art. 24 Abs. 2 Satz 1 NV räumt einem Fünftel der Ausschussmitglieder jedes Ausschusses das Recht ein, von der Landesregierung die (unverzögliche und vollständige) Vorlage von Akten zum Gegenstand einer Ausschusssitzung zu verlangen. Die fünf Antragsteller bilden ein Drittel der Ausschussmitglieder und erfüllen damit das Antragsquorum. Sie sind zugleich eine mit eigenen Rechten ausgestattete qualifizierte Minderheit des Haushaltsausschusses (vgl. BVerfGE 113, 113 (120)) und damit "andere Beteiligte" im Sinne von Art. 54 Nr. 1 NV, die "durch diese Verfassung mit eigenen Rechten ausgestattet sind".

Auch die fünf Antragsteller zu 2. sind antragsberechtigt in diesem Sinn. Sie sind Mitglieder des 22. Parlamentarischen Untersuchungsausschusses, der sich aus dreizehn Mitgliedern zusammensetzt (siehe Niederschrift über die erste, nicht-öffentliche Sitzung des 22. Parlamentarischen Untersuchungsausschusses vom 27. September 2013, S. 2). Sie erfüllen mit mehr als einem Drittel der Ausschussmitglieder ebenfalls das Antragsquorum des Art. 24 Abs. 2 Satz 1 NV.

Die Antragsteller zu 1. und zu 2. sind auch antragsbefugt gemäß Art. 54 Nr. 1 NV, §§ 8 Nr. 6, 30 NStGHG in Verbindung mit § 64 Abs. 1 BVerfGG. Sie behaupten eine Verletzung eigener durch die Verfassung übertragener Rechte oder Pflichten durch ein Handeln oder Unterlassen der Antragsgegnerin, und eine solche ist auch nicht von vornherein ausgeschlossen.

Die in der Antragsschrift vom 3. Dezember 2013 gestellten Anträge der Antragsteller zu 1. und 2. wahren die Sechsmonatsfrist des Art. 54 Nr. 1 NV, § 30 NStGHG in Verbindung mit § 64 Abs. 3 BVerfGG. Bei einem Unterlassen ist für den Fristbeginn auf die erkennbare Erfüllungsverweigerung der Antragsgegnerin abzustellen (vgl. BVerfGE 4, 250 (269); 131, 152 (191)). Die Antragsgegnerin hat in mehreren Schreiben zwischen dem 25. September 2013 und zuletzt dem 26. November 2013 Akten übersandt und zugleich die Vorlage bestimmter Akten verweigert. Die Frist begann daher für die Antragsteller zu 1. frühestens am 25. September 2013 mit dem Schreiben des Niedersächsischen Ministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz als Antwort auf das Aktenvorlagebegehren von sechs Mitgliedern des Ausschusses für Haushalt und Finanzen vom 28. August 2013, mit dem die Herausgabe eines Teils der verlangten Akten verweigert worden ist. Für die Antragsteller zu 2. liegt der Fristbeginn frühestens am 7. Oktober 2013, da unter diesem Datum die Aktenvorlage gegenüber dem 22. Parlamentarischen Untersuchungsausschuss teilweise abgelehnt worden ist.

II.

Der in der mündlichen Verhandlung am 25. Juli 2014 erweiterte Antrag der Antragsteller zu 2., mit dem sie über den ursprünglichen Antrag hinaus die Feststellung einer Verletzung ihrer Rechte aus Art. 27 NV begehren, ist unzulässig. Er wahrt die Sechsmonatsfrist des Art. 54 Nr. 1 NV, § 30 StGHG in Verbindung mit § 64 Abs. 3 BVerfGG nicht.

Die Frist des § 64 Abs. 3 BVerfGG gilt auch für die Bezeichnung der verletzten Vorschrift (vgl. BVerfGE 24, 252 (257 f.); Bethge, in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu, BVerfGG, § 64 Rn. 129), denn der Antragsgegenstand wird auch durch die Bezeichnung der Vorschriften gemäß § 64 Abs. 2 BVerfGG bestimmt. Zwar kommt es nicht auf die bloße Wortfassung oder die wörtliche Bezeichnung, sondern auf das aus der Antragsbegründung erkennbare prozessuale Begehren der Antragsteller an (vgl. BVerfGE 68, 1 (68); Bethge, a.a.O., § 64 Rn. 122). Hier haben die Antragsteller bis zur mündlichen Verhandlung aber ausweislich der bis dahin gestellten Anträge und der hierauf bezogenen Antragsbegründung ausschließlich die Verletzung ihrer Rechte aus Art. 24 Abs. 2 NV geltend gemacht. Daneben haben sie lediglich allgemein auf die Bedeutung des Untersuchungsrechts für das Parlament hingewiesen und Art. 27 NV nur ein einziges Mal erwähnt. Eine Verletzung dieses Rechts haben sie indes nicht gerügt und auch nicht geltend gemacht, dass sie aufgrund der weiter reichenden strafprozessualen Befugnisse des Untersuchungsausschusses nicht bloß "Akten", sondern darüber hinaus auch sonstige, der strafprozessualen Sachverhaltsaufklärung unterliegende Beweismittel herausverlangen. Entgegen der erstmals in der mündlichen Verhandlung geäußerten Auffassung der Antragsteller erweitert Art. 27 NV auch nicht den Aktenbegriff des Art. 24 NV, sofern ein Untersuchungsausschuss das Aktenvorlagebegehren stellt. Die Rechte des Art. 24 NV und des Art. 27 NV stehen vielmehr unabhängig nebeneinander.

III.

Die Anträge der Antragstellerin zu 3. sind unzulässig. Ihr fehlt die nach Art. 54 Nr. 1 NV, §§ 8 Nr. 6, 30 NStGHG in Verbindung mit § 64 Abs. 1 BVerfGG erforderliche Antragsbefugnis.

Die Antragstellerin zu 3. ist die Fraktion der CDU im Niedersächsischen Landtag und nicht die Fraktion der CDU im Ausschuss für Haushalt und Finanzen des Niedersächsischen Landtags oder die Fraktion der CDU im 22. Parlamentarischen Untersuchungsausschuss des Niedersächsischen Landtags als sog. "Fraktion im (Untersuchungs-)Ausschuss" (vgl. zu diesem Begriff BVerfGE 113, 113 (114, 120)).

Als Fraktion im Niedersächsischen Landtag ist die Antragstellerin zu 3. im Organstreitverfahren zwar grundsätzlich antragsberechtigt. Hierfür genügt es nach Art. 54 Nr. 1 NV und § 8 Nr. 6 NStGHG, dass sie überhaupt durch die Verfassung oder in der Geschäftsordnung des

Landtages mit eigenen Rechten ausgestattet ist. Derart eigene Rechte der Parlamentsfraktion ergeben sich etwa aus Art. 19 Abs. 2 NV und aus § 48 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 3 Satz 1 GO LT (vgl. zur Parteifähigkeit der Parlamentsfraktion im Organstreitverfahren: BVerfGE 100, 266, (268) (Kosovo-Einsatz); Nds. StGH, Urt. v. 17.8.2012 - StGH 1/12 -, LVerfGE 23, 221 (227 f); Urt. v. 19.1.1963 - StGH 3/62 -, OVG 17, 508, (510) (Mindeststärke einer Fraktion); Hölscheidt, Das Recht der Parlamentsfraktion, S. 665 jeweils m.w.N.).

Der Antragstellerin zu 3. fehlt jedoch die Antragsbefugnis. Sie kann nicht geltend machen, dass sie durch eine Maßnahme oder Unterlassung der Antragsgegnerin in ihren durch die Niedersächsische Verfassung übertragenen Rechten und Pflichten verletzt oder unmittelbar gefährdet ist. Es kann dahinstehen, ob einer Fraktion oder einer Fraktion im Ausschuss die besonderen Rechte des Art. 24 Abs. 2 NV überhaupt als eigene Rechte zustehen. Jedenfalls ist die Verletzung oder Gefährdung eines etwaigen Aktenvorlagerechts der Fraktion der CDU im Niedersächsischen Landtag hier deshalb ausgeschlossen, weil die Antragsteller zu 1. und 2. die Anträge auf Aktenvorlage in den Ausschüssen jeweils als deren Mitglieder, nicht aber als "Fraktion im Ausschuss" im Sinne der Entscheidung BVerfGE 113, 113 (120 f.) gestellt haben. Etwas anderes ergibt sich auch nicht aus den erst nach Schluss der mündlichen Verhandlung von der Antragstellerin zu 3. eingereichten Unterlagen. Diese bestätigen vielmehr, dass die Aktenvorlagebegehren ausschließlich von den Antragstellern zu 1. und 2. an die Antragsgegnerin gerichtet worden sind.

Die Antragsbefugnis kann auch nicht darauf gestützt werden, dass der Landtag als das Organ, dem die Antragstellerin zu 3. angehört, durch eine Maßnahme oder Unterlassung der Antragsgegnerin in seinen durch die Niedersächsische Verfassung übertragenen Rechten und Pflichten verletzt oder unmittelbar gefährdet ist. Es kann hier dahinstehen, ob die Fraktion dies im Wege der Prozessstandschaft geltend machen kann (BVerfGE 113, 113 (121)). Die Antragstellerin zu 3. hat einen derartigen Antrag in diesem Organstreit nicht gestellt.

C.

Die zulässigen Anträge der Antragsteller zu 1. und zu 2. sind in dem aus dem Tenor ersichtlichen Umfang begründet.

I.

Die Antragsteller zu 1. und 2. verlangen von der Antragsgegnerin weitgehend zu Recht die Vorlage von Akten nach Art. 24 Abs. 2 Satz 1 NV. Ihr Vorlagebegehren ist zulässig (1.). Die Antragsteller zu 1. und 2. erfüllen das Antragsquorum des Art. 24 Abs. 2 Satz 1 NV (2.). Ihr Vorlagebegehren bezieht sich auch überwiegend auf Akten im Sinne des Art. 24 Abs. 2 Satz 1 NV (3.).

1. Das Aktenvorlagebegehren ist zulässig. Insbesondere bezieht es sich auf zulässige Beratungsgegenstände der Ausschüsse.

Die Befugnisse des Haushalts- und des Untersuchungsausschusses können nicht weiter reichen als die des ganzen Parlaments (sog. Korrolartheorie, vgl. BVerfGE 1, 14 (32 ff.); 77, 1 (44); Morlok, in: Dreier, GG-Kommentar, 2. Aufl. 2006, Art. 44, Rn. 19 f. m.w.N.; eingehend Masing, Parlamentarische Untersuchungen privater Sachverhalte, 1998, S. 18 ff.). Die Untersuchungen der Umstände der Versetzung des Staatssekretärs a.D. Paschedag nach Niedersachsen, der Besoldung, der Anschaffung des Dienstwagens sowie der Zimmerausstattung betreffen einen Bereich der Exekutive, der einer umfassenden Kontrolle des Parlaments unterliegt (Art. 7 NV). Die Untersuchung privater Sachverhalte, die Grundrechtspositionen schon im Hinblick auf den Untersuchungsgegenstand berühren könnten, ist ersichtlich nicht beabsichtigt.

Soweit mit dem 1. Beweisbeschluss des 22. Parlamentarischen Untersuchungsausschusses unter Bezugnahme auf den Antrag der Antragsteller zu 1. vom 10. September 2013 die Wiederherstellung gelöschter Daten und Dokumente sowie die Sicherung des Datenbestandes auf dem dienstlichen PC des Staatssekretärs a.D. Paschedag verlangt worden ist, handelt es sich von vornherein nicht um ein Aktenvorlagebegehren nach Art. 24 Abs. 2 Satz 1 NV. Im Übrigen hat die Antragsgegnerin diesem Verlangen entsprochen. Soweit mit dem Antrag vom 10. September 2013 und dem 1. Beweisbeschluss darüber hinaus Zugang zu sämtlichen auf dem dienstlichen PC befindlichen Dokumenten begehrt worden ist, sind diese Dokumente von der Antragsgegnerin ausweislich ihrer Schreiben vom 25. September 2013 und 5. November 2013 den von den Vorlagebegehren betroffenen Akten zugeordnet worden und folglich hiernach zu beurteilen.

Soweit mit dem 5. Beweisbeschluss des 22. Parlamentarischen Untersuchungsausschusses die unverzügliche Vorlage von Akten und Unterlagen der Landesregierung Nordrhein-Westfalen verlangt wird, besteht ein Anspruch auf Aktenvorlage schon deshalb nicht, weil dem Niedersächsischen Landtag hierfür die verfassungsrechtliche Zuständigkeit fehlt. Unabhängig von der umstrittenen Abgrenzung der Parlamentsbefugnisse gegenüber den anderen Gewalten bildet unzweifelhaft die jeweilige Verbandskompetenz die absolute Zuständigkeitsgrenze. Gegenüber dem Land Nordrhein-Westfalen kann das Land Niedersachsen und damit auch der Niedersächsische Landtag keinerlei Befugnisse und Ansprüche auf Aktenvorlage geltend machen. Er kann auch nicht nach Art. 24 Abs. 2 Satz 2 NV Vorlage oder Zugang verlangen, sondern allenfalls nach Maßgabe des Art. 35 Abs. 1 GG um Amtshilfe bitten. Das hat die Antragsgegnerin getan. Hierauf hat das Land Nordrhein-Westfalen mit Schreiben vom 18. November 2013 den E-Mail-Verkehr des Versetzungsvorgangs zwischen den Ländern Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen in ausgedruckter Form im Wege der Amtshilfe zur Verfügung gestellt. Soweit Akten und Kommunikationsvorgänge mit dem Land Nordrhein-Westfalen danach in den Verfügungsbereich der Antragsgegnerin gelangt sind, unterfallen sie nicht dem 5. Beweisbeschluss, sondern den anderen Aktenvorlagebegehren und sind danach zu beurteilen.

2. Das Antragsquorum des Art. 24 Abs. 2 Satz 1 NV ist erfüllt.

Die Antragsteller zu 1. bilden mehr als ein Fünftel der Mitglieder des Ausschusses für Haushalt und Finanzen und die Antragsteller zu 2. mehr als ein Fünftel der Mitglieder des 22. Parlamentarischen Untersuchungsausschusses. Das Aktenvorlagerecht steht auch allen Ausschüssen, nicht nur den ständigen Ausschüssen, zu (a.A. Ipsen, Niedersächsische Verfassung, Kommentar, 2011, Art. 24 Rn. 19). Weder der Wortlaut der Norm noch die Systematik geben für eine derartige Beschränkung Anhaltspunkte. Die gesonderte Regelung des allgemeinen Beweiserhebungsrechts für Untersuchungsausschüsse in Art. 27 NV schließt das Aktenvorlagerecht nach Art. 24 Abs. 2 und 3 NV nicht aus.

3. Das Vorlagebegehren bezieht sich bis auf einige Ausnahmen auf Akten im Sinne des Art. 24 Abs. 2 Satz 1 NV.

Der Aktenbegriff nach dieser Bestimmung ist umfassend zu verstehen (vgl. Ipsen, a.a.O., Art. 24 Rn. 21; Bogan, in: Epping u.a., Hannoverscher Kommentar zur Niedersächsischen

Verfassung, 2012, Art. 24 Rn. 16). Es gilt ein materieller Aktenbegriff. Danach sind Akten alle willentlich zusammengeführten Unterlagen und elektronischen Dokumente, die eine bestimmte Angelegenheit betreffen und sich im Verfügungsbereich der Landesregierung befinden, unabhängig von der Art und dem Ort der Aufbewahrung und der Speicherung (vgl. auch Bogan, a.a.O., Art. 24 Rn. 16; Hageböling, Niedersächsische Verfassung, Kommentar, 2. Aufl. 2011, Art. 24 Anm. 3).

Von diesem Aktenbegriff geht ersichtlich auch die Antragsgegnerin nach dem Gemeinsamen Runderlass des Ministeriums für Inneres, der Staatskanzlei und der übrigen Ministerien (Aktenordnung und Aktenplan für die niedersächsische Landesverwaltung (Nds. AktO) vom 18. August 2006 (Nds. MBl. S. 1226), zuletzt geändert am 16. Februar 2012 (Nds. MBl. S. 188), aus. Diese Aktenordnung gilt nach der ausdrücklichen Anordnung in § 18 Abs. 4 Satz 2 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Landesregierung und der Ministerien in Niedersachsen (GGO) vom 30. März 2004 (GVBl. S. 107), zuletzt geändert am 10. Dezember 2013 (Nds. GVBl. S. 337), auch für die Arbeit der Landesregierung, der Staatskanzlei sowie der Ministerien. Nach der Nds. AktO kann eine Akte als elektronische Akte, Papierakte oder als eine Kombination von beiden (Hybridakte) geführt werden (Nr. 4.1 Satz Nds. AktO). Akten sollen vorzugsweise elektronisch geführt werden (Nr. 2.1 Satz 4 Nds. AktO). Papier- und Hybridakten sollen nur gebildet werden, wenn aus rechtlichen oder wirtschaftlichen Gründen auf Papierdokumente nicht verzichtet werden kann. Im elektronischen und im Papierteil der Hybridakte ist auf den jeweils anderen Teil der Akte zu verweisen. Der elektronische Teil der Hybridakte ist der führende Teil der Akte, aus dem sich die maßgeblichen Informationen ergeben (Nr. 4 Sätze 2 bis 4 Nds. AktO). Elektronisch empfangene, erstellte oder versandte vorgangsrelevante Dokumente sind bei papiergebundener Aktenführung auszudrucken und zusammen mit den Geschäftsgangs- und Bearbeitungsvermerken und dem Nachweis der Versendung des Dokuments (z.B. E-Mail-Kopf) zu den Akten zu nehmen (Nr. 7.3 Satz 1 Nds. AktO). Das Verwaltungshandeln muss nachvollziehbar und transparent sein. Es sind (hierzu) vollständige und beweiskräftige Akten zu bilden (Nr. 2.1 Sätze 1 und 2 Nds. AktO). Liegt nach diesen – von der Antragsgegnerin erlassenen – Bestimmungen eine Akte vor, unterfällt sie ohne Weiteres auch dem verfassungsrechtlichen Aktenbegriff des Art. 24 Abs. 2 Satz 1 NV.

Der Aktenbegriff ist auch nicht deswegen enger zu fassen, weil zum Zeitpunkt der Verfassungsgebung im Jahr 1993 die Informationsspeicherung auf Papier und in der Form von herkömmlichen Akten als Grundlage exekutiven Handelns erfolgte und elektronische Speicher-

medien und elektronische Kommunikation kaum bekannt waren. Die partielle Ersetzung papiergebundener Akten durch elektronischen Informationsaustausch und elektronische Speicherung führt nicht zu einer Einschränkung des Aktenbegriffs auf Papierakten.

Ein Ausschluss elektronischer Kommunikation und Speicherung aus dem Aktenbegriff würde auch im Widerspruch zur sonstigen Rechtsordnung stehen. Soweit neuere Rechtsnormen die Aktenvorlagepflichten der Exekutive regeln, beziehen sie die elektronischen Informationstechniken ausdrücklich ein. Seit der Neufassung vom 22. März 2005 umfasst die Vorlagepflicht gemäß § 99 VwGO neben "Urkunden und Akten" explizit auch "elektronische Dokumente". Außerdem gewährleistet das Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes – das Informationsfreiheitsgesetz – seit dem 5. September 2005 für alle Bürger den Zugang zu amtlichen Informationen, die in § 2 als "jede amtlichen Zwecken dienende Aufzeichnung, unabhängig von der Art ihrer Speicherung" definiert werden. Der Anspruch eines jeden Bürgers auf Informationszugang kann grundsätzlich nicht weiter reichen als der eines parlamentarischen Ausschusses. Schon vor dem Hintergrund der Umgehungsmöglichkeit verbietet sich eine Begrenzung des Aktenbegriffs auf papiergebundene Akten.

Danach bezieht sich das Vorlagebegehren der Antragsteller zu 1. und 2. überwiegend auf Akten im Sinne des Art. 24 Abs. 2 Satz 1 NV.

Personalakten von Beschäftigten des Landes Niedersachsen unterfallen ohne Weiteres dem Aktenbegriff des Art. 24 Abs. 2 Satz 1 NV.

Auch die E-Mail-Kommunikation zwischen Mitarbeitern sowie zwischen Mitgliedern der Landesregierung kann Bestandteil von Akten sein. Die Antragsgegnerin hat zumindest durch den Ausdruck der verschiedenen E-Mail-Korrespondenzen, ihre Klassifizierung und Zuordnung zu bestimmten Sachverhalten sowie die Nummerierung der ausgedruckten E-Mails eine willentliche Zuordnung zu Akten vorgenommen und auf dieser Grundlage eine Entscheidung über die Vorlage oder Nichtvorlage getroffen. Es kann im vorliegenden Fall offen bleiben, ob und inwieweit diese Zuordnung im Einzelfall notwendig war und nach welchen Kriterien eine Zuordnung erfolgen muss. Durch die willentliche Zuordnung der gesamten E-Mail-Kommunikation zu den Akten ist diese jedenfalls Aktenbestandteil im Sinne des Art. 24 Abs. 2 Satz 1 NV geworden. Die Antragsgegnerin kann sich nicht nachträglich darauf berufen, dass sie die Vorgänge nicht zu den Akten hätte nehmen müssen.

Die Bezeichnung als "Handakte" (StK Ifde. Nr. 8 (2. Zählung laut Anlage 11 zur Antragschrift, Ausdruck Stand 3.12.2013, Seite 4 bis 6) schließt eine Sammlung von Unterlagen schon begrifflich nicht vom Aktenbegriff aus, zumal damit missverständlich ein hier nicht einschlägiger Rechtsbegriff der staatsanwaltschaftlichen Aktenführung verwendet wird und solche staatsanwaltschaftlichen "Handakten" ohne Weiteres dem Aktenbegriff unterfallen. Bei "Handakten" handelt es sich lediglich um eine neue Zusammenstellung von prinzipiell aktenfähigen Unterlagen. Ob und inwieweit es sich bei derartigen Handakten um Unterlagen handelt, deren Herausgabe verweigert werden kann, ist eine Frage des Art. 24 Abs. 3 NV und nicht des Aktenbegriffs des Art. 24 Abs. 2 NV.

Persönliche Sammlungen von schriftlichen Unterlagen oder elektronischen Dokumenten der Mitglieder der Landesregierung, die von der Antragsgegnerin als sogenannte Unterkonvolute bezeichnet worden sind, unterfallen dem dargestellten Aktenbegriff nicht. Derartigen persönlichen Sammlungen fehlt es schon an einem geeigneten Ordnungsmerkmal. Sie befinden sich, gleich an welchem Ort sie aufbewahrt werden, auch nicht "im Verfügungsbereich der Landesregierung". Gleiches gilt für andere persönliche Unterkonvolute und auch den Inhalt einer persönlichen Aktentasche von Mitgliedern (und auch Mitarbeitern) der Landesregierung. Mangels Aktenqualität sind daher von der Aktenvorlagepflicht von vornherein ausgenommen:

- ML, Ifde. Nr. 18, Vorgänge aus dem Vorzimmer StS,
- ML, Ifde. Nr. 45, Unterkonvolut aus der Aktentasche von StS Paschedag,
- ML, Ifde. Nr. 46, Unterkonvolut des Pers. Referenten des Ministers,
- ML, Ifde. Nr. 47, Unterlagen Schreibtisch StS,
- ML, Ifde. Nr. 48, Unterkonvolut der Leiterin des Ministerbüros,
- ML, Ifde. Nr. 49, Unterkonvolut des Ministers.

Ebenso unterfallen Einzelverbindungsbelege und Terminkalender von Mitgliedern der Landesregierung nicht dem Aktenbegriff des Art. 24 Abs. 2 Satz 1 NV. Insoweit hat die Antragsgegnerin auch keine willentliche Zuordnung zu den Akten vorgenommen.

Soweit danach das Vorlagebegehren der Antragsteller zu 1. und 2. unzulässig ist oder sich auf Unterlagen bezieht, die nicht dem Aktenbegriff des Art. 24 Abs. 2 Satz 1 NV unterfallen, sind die Anträge der Antragsteller zu 1. und 2. von vornherein unbegründet. Eine Verletzung der Rechte der Antragsteller aus Art. 24 Abs. 2 Satz 1 NV ist nicht festzustellen.

II.

Die Weigerung der Antragsgegnerin, entsprechend dem Begehren der Antragsteller zu 1. und 2. die Akten vollständig vorzulegen, ist in weiten Teilen verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigt.

Nach Art. 24 Abs. 3 Satz 1 NV braucht die Landesregierung einem Aktenvorlagebegehren nicht zu entsprechen, soweit dadurch die Funktionsfähigkeit und Eigenverantwortung der Landesregierung wesentlich beeinträchtigt würden (Alt. 1) oder zu befürchten ist, dass durch das Bekanntwerden von Tatsachen dem Wohl des Landes oder des Bundes Nachteile zugefügt (Alt. 2) oder schutzwürdige Interessen Dritter verletzt werden (Alt. 3). Die Entscheidung der Landesregierung ist nach Art. 24 Abs. 3 Satz 2 NV zu begründen.

1. Der Wortlaut der Bestimmung des Art. 24 Abs. 3 Satz 1 Alt. 1 NV orientiert sich an dem Vorbild der damals neuen Verfassung des Landes Schleswig-Holstein (LT-Drs. 12/5840, S. 18), die in Art. 23 ähnliche Regelungen trifft. Die niedersächsische Regelung enthält aber insoweit eine Verstärkung des parlamentarischen Vorlageanspruchs, als die Landesregierung die Vorlage nur verweigern darf, wenn die Funktionsfähigkeit und Eigenverantwortung der Landesregierung wesentlich beeinträchtigt wird (vgl. Kühne, Vom isolierten zum strangulierten Aktenvorlagerecht, Nds. VBl. 1997, 1 (2)). Im Übrigen orientiert sich die Formulierung des Art. 24 Abs. 3 NV wie die des Art. 23 Abs. 3 der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein an der vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Schranke des "Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung" (BVerfGE 67, 100 (139)), die das Gericht später näher konkretisiert hat. Angesichts dieser Anknüpfung der niedersächsischen Regelung an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und an das Vorbild der Schleswig-Holsteinischen Verfassung ist entgegen der Annahme der Antragsgegnerin keine grundlegende Differenz der Verfassungsrechtslage Niedersachsens im Vergleich zum Bund und zu den anderen Ländern anzunehmen. Nach dem Wortlaut der Norm ist sogar die Feststellung zu treffen, dass die Niedersächsische Verfassung das exekutive Verweigerungsrecht restriktiver regelt als andere Landesverfassungen.

Durch das Verweigerungsrecht soll die Freiheit und Offenheit der Willensbildung innerhalb der Regierung in ihrem gubernativen Aufgabenbereich, also der staatsleitenden und richtunggebenden Tätigkeit der Regierung geschützt werden. Der Regierung soll für die interne

Entscheidungsbildung ein vertraulicher, nicht ausforschbarer Initiativ-, Beratungs- und Handlungsbereich garantiert werden (Nds. StGH, Beschl. v. 15.5.1996 – 12/95 -, StGHE 3, 251 (255)). In den parlamentarischen Beratungen zu Art. 24 Abs. 3 NV kommt der enge Anwendungsbereich der Vorschrift klar zum Ausdruck, wenn es heißt "die vorgeschlagene Verfassungsbestimmung... spreche das Arkanum, den innersten Entscheidungsbereich, der Regierung an" (Niederschrift der 20. Sitzung des Sonderausschusses "Niedersächsische Verfassung" vom 5.8.1992, S. 11). Geschützt vor parlamentarischer Kontrolle wird der Willensbildungsprozess des Kabinetts und seiner Mitglieder, nicht aber der gesamte Entscheidungsprozess in der Ministerialbürokratie. Die "an der internen Willensbildung der Landesregierung beteiligten Beamten und Angestellten" sind daher nicht grundsätzlich der Kontrollbefugnis des Parlaments entzogen (so aber Nds. StGH, a.a.O., S. 256). Geschützt ist lediglich die Funktionsfähigkeit und Eigenverantwortung der Landesregierung, nicht die der gesamten Ministerialverwaltung oder gar der gesamten Exekutive. Das folgt auch daraus, dass während der parlamentarischen Beratungen der Vorschlag, die Verwaltung in den Schutzbereich des Art. 24 Abs. 3 NV einzubeziehen, ausdrücklich abgelehnt wurde (LT-Drs. 12/3350, S. 49; vgl. auch Kühne, Aktenvorlagerecht, a.a.O., S. 2). Die gegenteilige Interpretation würde den Sinn und Zweck des Aktenvorlagerechts somit weitgehend unterlaufen.

Grundlage des Verweigerungsrechts ist das Prinzip der Gewaltenteilung, die der Regierung einen eigenständigen Bereich sichern soll. Andererseits begründet auch die Niedersächsische Verfassung ein parlamentarisches Regierungssystem, das durch eine enge Verbindung von Parlament und Regierung gekennzeichnet und durch das Demokratieprinzip fundiert ist. Grundsätzlich unterliegen in diesem System alle staatlichen Entscheidungen einer politisch-parlamentarischen Kontrolle. Dies wird gerade auch von Art. 7 NV vorausgesetzt. Die Gewaltenteilung verlangt daher eine Abwägung der Eigenverantwortung der Regierung und der Kontrollkompetenz des Parlaments, aber keine Abschottung beider Bereiche. Dem ist durch eine Abstufung der Kontrollbefugnisse Rechnung zu tragen.

Der Gewaltenteilungsgrundsatz erfordert vor allem eine Abstufung der Kontrolle nach dem Zeitpunkt der Entscheidung. Es entspricht allgemeiner Auffassung, dass die Kontrollkompetenz des Parlaments sich grundsätzlich (aber nicht ausnahmslos) nur auf bereits abgeschlossene Vorgänge erstreckt (BVerfGE 67, 100 (139); 110, 199 (214 f., Rn. 44); Hess. StGH, DÖV 1967, 51 (55 f.); Bayer. VerfGH, DVBl. 1986, 233 (234); Brem. StGH, NVwZ 1989, 953 (956); Nds. StGH, a.a.O., S. 257; Bbg. VerfG, NVwZ 1998, 209 (211)). Vorliegend handelt es sich ausschließlich um solche abgeschlossenen Vorgänge.

Auch der nachträglichen Kontrolle des Parlaments setzt der Gewaltenteilungsgrundsatz Grenzen (BVerfGE 110, 199 (215 f., Rn. 45 f.)). Allerdings scheidet eine Kontrolle nicht grundsätzlich schon dann aus, wenn die Willensbildung der Regierung einschließlich ihrer Vorbereitung innerhalb der Ressorts und der Abstimmung zwischen ihnen betroffen ist, wie der Niedersächsische Staatsgerichtshof 1996 angenommen hat (Nds. StGH, a.a.O., S. 257; vgl. dagegen BVerfGE 110, 199 (219, Rn. 52); s.a. 67, 100 (139); 77, 1 (59); Verfg Hbg, DÖV 1973, 745 (746); Brem. StGH, NVwZ 1989, 953 (954 f.)). Die Zulässigkeit eines Aktenvorlagebegehrens, das den Bereich der Willensbildung der Regierung betrifft, kann daher nicht pauschal verneint werden. Das parlamentarische Kontrollrecht liefe leer, wenn jeder unerwünschte Einblick in das Zustandekommen von Entscheidungen blockiert würde (BVerfGE 110, 199 (218 f., Rn. 51)). Die Wirksamkeit parlamentarischer Kontrolle und die Eigenverantwortung der Regierung müssen viel mehr austariert werden. Daraus resultiert auch das Erfordernis einer Abwägung im Einzelfall (BVerfGE 110, 199 (219, Rn. 53)), das jedenfalls im Grundsatz von der Antragsgegnerin auch anerkannt wird. Ein Unterschied zwischen dem Aktenvorlagerecht eines Untersuchungsausschusses und sonstiger Ausschüsse nach Art. 24 Abs. 2 NV besteht, wie in Schleswig-Holstein, nicht (BVerfGE 110, 199 (220, Rn. 54)).

Zentrale Abwägungsgesichtspunkte sind auf der einen Seite, dass Unterlagen aus dem Bereich der Vorbereitung von Regierungsentscheidungen, die Aufschluss über den Prozess der Willensbildung geben, umso schutzwürdiger sind, je näher sie der gubernativen Entscheidung stehen (BVerfGE 110, 199 (221, Rn. 58)). Auf der anderen Seite kommt dem parlamentarischen Informationsinteresse besonders hohes Gewicht zu, soweit es um die Aufdeckung möglicher Rechtsverstöße und vergleichbarer Missstände innerhalb der Regierung geht (BVerfGE 110, 199 (222, Rn. 60)).

Soweit mit diesen Erwägungen die bisherige Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs fortentwickelt und der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und der anderen Landesverfassungsgerichte unter Berücksichtigung der Besonderheiten der Niedersächsischen Verfassung angenähert wird, kann die Antragsgegnerin sich nicht mit Erfolg auf einen Vertrauensschutz in die vorausgegangene Entscheidung vom 15. Mai 1996 (- StGH 12/95 -, StGHE 3, 251 f.) berufen. Der Staatsgerichtshof ist an die Verfassung und nicht an seine frühere Rechtsprechung gebunden. Eine Selbstbindung der Rechtsprechung wird zu Recht allgemein abgelehnt (BVerfGE 19, 38 (47); 71, 354 (362 f.); Riggert, Die Selbstbindung der

Rechtsprechung durch den allgemeinen Gleichheitssatz (Art. 3 I GG), 1993, S. 43 ff.). Der Vertrauensschutzgedanke kann zwar prinzipiell im Rahmen einer Abwägung mit dem Ziel gerechter und verfassungsmäßiger Entscheidungen die Möglichkeit einer abrupten Änderung der Judikatur begrenzen (vgl. BVerfGE 74, 129 (155 f.); 78, 123 (126 f.); Schulze-Fielitz, in: Dreier, a.a.O., Art. 20 (Rechtsstaat), Rn. 177 m.w.N.). Diese Konstellation liegt hier aber aus mehreren Gründen nicht vor. Erstens handelt es sich um eine einzige Entscheidung, die keine ständige Rechtsprechung darstellt. Zweitens enthält die vorliegende Entscheidung keine Änderung in der Sache. Vielmehr wird nur die damalige Begründung modifiziert. Schließlich ist drittens eine Änderung mit überzeugenden Gründen immer möglich. Weder der Gedanke der Selbstbindung noch das Vertrauensschutzprinzip stehen daher dem Vorlageanspruch entgegen.

Der Verweigerungsgrund nach Art. 24 Abs. 3 Satz 1 Alt. 3 NV beruht darauf, dass sowohl die Landesregierung als Teil der Exekutive als auch die parlamentarischen Ausschüsse nach Art. 1 Abs. 3 GG und Art. 3 Abs. 2 Satz 2 NV an die Grundrechte gebunden sind (vgl. BVerfGE 67, 100 (142); 77, 1 (46); 124, 78 (125, Rn. 132)). Die schutzwürdigen Interessen Dritter im Sinne des Art. 24 Abs. 3 NV werden durch die Grundrechte und grundrechtsgleichen Rechte natürlicher und juristischer Personen konkretisiert. Im Rahmen der Grundrechtsbindung ist vor allem der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten. Das gilt im vorliegenden Zusammenhang auch für das Recht auf informationelle Selbstbestimmung, das nur im überwiegenden Interesse der Allgemeinheit eingeschränkt werden darf (BVerfGE 124, 78 (125, Rn. 133)). Die schutzwürdigen Interessen werden daher verletzt, wenn die Aktenvorlage einen nicht gerechtfertigten unverhältnismäßigen Eingriff in Grundrechte bewirkt. Im Rahmen ihrer dienstlichen Tätigkeit können sich die Mitarbeiter der Landesregierung bei der Ausarbeitung von Unterlagen allerdings nicht auf Grundrechtsschutz berufen. Der Grundsatz des Art. 24 Abs. 3 Satz 1, 3. Alt. NV gilt vielmehr in erster Linie im Verhältnis zu außenstehenden Dritten. Außerdem kann die Verhältnismäßigkeit von Grundrechtseingriffen durch entsprechende Schutzmaßnahmen gesichert werden, zumal die Grundrechtsbindung für die Parlamentsausschüsse gleichermaßen gilt. Vorrangig kommen in dieser Hinsicht Geheimhaltungsmaßnahmen für die Einsicht in die Akten zur Wahrung der Vertraulichkeit in Betracht (vgl. § 95a GOLT). Nachrangig dazu können persönliche Angaben oder auch Sachangaben in den Akten geschwärzt werden, um die Vertraulichkeit zu schützen und damit die Verhältnismäßigkeit zu gewährleisten. Deshalb gilt im Bereich der Niedersächsischen Verfassung nicht anders als unter der Geltung des Grundgesetzes, dass "die Berufung auf die Geheimhaltungsbedürftigkeit von Informationen regelmäßig kein Recht zur Verweigerung der Vorlage von Akten begründet" (BVerfGE 124, 78 (125, Rn. 131)).

2. Die Landesregierung hat ihre Entscheidung, die Vorlage angeforderter Akten zu verweigern, nach Art. 24 Abs. 3 Satz 2 NV zu begründen. Die Begründung ist gegenüber den die Aktenvorlage Begehrenden im unmittelbaren zeitlichen Zusammenhang mit der Verweigerung der Aktenvorlage abzugeben. Die Nachholung einer fehlenden oder die Ergänzung einer unzureichenden Begründung, insbesondere in einem nachfolgenden verfassungsgerichtlichen Verfahren, ist ausgeschlossen. Das Verfassungsgericht beschränkt sich auf eine Überprüfung der von der Landesregierung gegenüber den die Aktenvorlage Begehrenden geltend gemachten Verweigerungsgründe, ohne das Vorliegen weiterer, von der Landesregierung nicht geltend gemachter Verweigerungsgründe von Amts wegen anhand der Akten zu erforschen (vgl. VerfGH Sachsen, Beschl. v. 29.9.2011 - Vf. 44-I-11 -, juris Rn. 31).

Sinn und Zweck der Begründungspflicht ist zuallererst, die Abgeordneten durch die Begründung in die Lage zu versetzen, das Vorliegen von Verweigerungsgründen und damit die Berechtigung der Vorlageverweigerung zu überprüfen und gegebenenfalls zu entscheiden, ob verfassungsgerichtlicher Rechtsschutz in Anspruch genommen werden soll (BVerfGE 124, 78 (139, Rn. 166)). Die Abgeordneten müssen nachvollziehen können, welche Akten aus welchen Gründen von der Vorlage ausgenommen worden sind. Es bedarf daher einer Umschreibung des Aktengegenstandes, der im Zusammenhang mit den Verweigerungsgründen die Lücke in dem offen gelegten Aktenbestand plausibel und nachvollziehbar erläutert.

Der Umfang der Begründungspflicht wird durch mehrere Faktoren bestimmt. Generell gilt, dass die pauschale Berufung auf einen der verfassungsrechtlichen Gründe in keinem Fall genügt. Vielmehr ist die Verweigerung substantiiert, also nicht lediglich formelhaft, zu begründen (BVerfGE 124, 78 (128, Rn. 138); s.a. VerfGH Hbg., Urt. v. 21.12.2010 - HVerfG 1/10 -, Rn. 61; VerfGH Berlin, DVBl. 2010, 966 (968)). Es ist insbesondere nachvollziehbar darzulegen, aus welchem Grund die angeforderten Akten dem exekutiven Kernbereich zuzuordnen sind und warum sie gegebenenfalls auch nach Abschluss des Vorgangs nicht herausgegeben werden können. Bei Informationen, die zum Schutze Dritter zurückgehalten werden, sind Grund und Notwendigkeit der Vertraulichkeit detailliert und umfassend zu erläutern. Eine substantiierte Begründung der ablehnenden Entscheidung ist unentbehrliche Grundlage auch der verfassungsgerichtlichen Kontrolle, die anderenfalls weitgehend zur Disposition der Regierung stünde (BVerfGE 124, 78 (129, Rn. 138)).

Dagegen ist es nicht notwendig, die Verweigerung einzelfallbezogen, d.h. in Bezug auf jedes in den Akten befindliche Dokument, also beispielsweise für jede E-Mail, detailliert zu begründen (a.A. VerfGH Berlin, DVBl. 2010, 966 (968)). Dokumente, die in einem unmittelbaren sachlichen Zusammenhang stehen, können zu Komplexen zusammengefasst und mit einheitlicher Begründung versehen werden. Auch ist es zulässig, Kategorien von Verweigerungsgründen zu bilden.

Die von der Landesregierung geforderte Begründungstiefe ist abhängig vom Gegenstand und Umfang des Aktenvorlagebegehrens sowie der Nähe der Akten zum innersten Bereich der Willensbildung der Landesregierung. Je pauschaler und umfassender ein Aktenvorlagebegehren ist, desto allgemeiner und schematischer darf die Begründung für die Verweigerung der Aktenkomplexe ausfallen. Die Begründungsanforderungen steigen umso mehr an, je weiter die Akten vom innersten Bereich der Willensbildung der Regierung und ihrer Mitglieder entfernt sind. Die Anforderungen sind umso geringer, je näher die Akten dem Kernbereich des Regierungshandelns kommen. So reicht bei Kabinetts- und Ministervorlagen und deren Entwürfen die formale Qualifizierung als solche regelmäßig als Begründung aus. Handelt es sich dagegen um vorbereitende Dokumente einzelner Referenten, ist genauer darzulegen, warum durch eine Vorlage der interne Willensbildungsprozess des Kabinetts beeinträchtigt wird.

Schließlich bedarf es generell einer Berücksichtigung der Umstände des Einzelfalls und einer Abwägung zwischen dem spezifischen Informationsinteresse des Parlaments und den Geheimhaltungsinteressen der Regierung (BVerfGE 110, 199 (219, Rn. 53); 124, 78 (122, Rn. 126)). Diese Einzelfallprüfung und Abwägung kann jedoch ebenfalls abgestuft nach Maßgabe der beiden vorgenannten Kriterien vorgenommen werden.

3. In Anwendung dieser Maßstäbe sind die von der Antragsgegnerin gegenüber den Antragstellern zu 1. und 2. mit Schreiben vom 25. September und 5. November 2013 geltend gemachten Gründe teilweise schon von vornherein nicht geeignet, eine Verweigerung der Aktenvorlage zu rechtfertigen (a.). Im Übrigen genügt die von der Antragsgegnerin gegebene Begründung weitgehend den dargestellten Anforderungen nicht (b.).

a. Die von der Antragsgegnerin gegenüber den Antragstellern zu 1. und 2. mit Schreiben vom 25. September und 5. November 2013 geltend gemachten Gründe sind teilweise schon abstrakt nicht geeignet, eine Verweigerung der Aktenvorlage zu rechtfertigen.

Dies gilt zunächst für die von der Antragsgegnerin zur Bezeichnung eines Verweigerungsgrundes gebildete Kategorie b) "muss hinsichtlich der schutzwürdigen Belange mit betroffenen Dritten noch abgestimmt werden". Es handelt sich um einen allenfalls vorläufigen Zurückhaltungsgrund, der einen noch laufenden Entscheidungsprozess der Landesregierung über das Begehren auf Aktenvorlage dokumentiert.

Auch die von der Antragsgegnerin für die zunächst pauschal bezeichnete Kategorie c) "Kernbereich der Exekutive" gebildeten zwölf Unterkategorien sind in weiten Teilen nicht geeignet, die Verweigerung der Aktenvorlage verfassungsrechtlich zu rechtfertigen. Soweit die abstrakte Eignung im Folgenden verneint wird, wird dadurch nicht ausgeschlossen, dass die Vorlage der Unterlagen unter Berufung auf eine andere Kategorie verweigert werden könnte, weil der Kernbereich der Exekutive betroffen ist.

Die Kategorien c1 "Vorbereitung der Beantwortung von kleinen/mündlichen oder dringlichen Anfragen im Landtag" und c2 "Vorbereitung von Reden und Redebeiträgen von Mitgliedern der Landesregierung im Landtag" stellen keine geeigneten Verweigerungsgründe dar. Die Beantwortung der Anfragen und die hierauf bezogenen Reden sind Ausdruck des Zitier- und Interpellationsrechts des Parlaments gemäß Art. 23 Abs. 1, 24 Abs. 1 NV und der Unterrichtspflicht der Landesregierung gemäß Art. 25 Abs. 1 NV und berühren als solche nicht den internen Willensbildungsprozess der Regierung.

Auch die Kategorien c3 "Vorbereitung der Reaktion auf Medienanfragen/Autorisierung von Medienbeiträgen und Interviews" sowie c4 "Vorbereitung von Pressemitteilungen und Pressekonferenzen" können für sich genommen eine Verweigerung nicht rechtfertigen. Sie betreffen nicht den internen Willensbildungsprozess der Landesregierung, sondern die bloße Vermittlung getroffener Entscheidungen der Landesregierung in der Öffentlichkeit.

Ebenso wenig betrifft die Kategorie c6 "Abstimmung über die Teilnahme an politischen Veranstaltungen" den internen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess der Regierung.

Auch die Kategorie c9 "Ermittlung von Haushaltsspielräumen" kommt als Verweigerungsgrund nicht in Betracht. Die Ermittlung von Haushaltsspielräumen berührt unmittelbar das Budgetrecht des Parlaments, das sowohl bei der Bewilligung als auch beim Vollzug des Haushalts berechtigt sein muss, Haushaltsspielräume selbst zu ermitteln und deren Feststellung zu kontrollieren. In der mündlichen Verhandlung hat sich die Antragsgegnerin dahin eingelassen, dass diese Kategorie sowohl auf den Haushaltsvollzug als auch auf die Phase der Haushaltsaufstellung bezogen sei, so dass auch nach diesen Ausführungen unklar ist, welche Haushaltsspielräume gemeint sind. Etwas anderes könnte für Haushaltsverhandlungsvermerke im Sinne der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gelten (vgl. BVerfGE 110, 199 (224 f., Rn. 69)), die von der Antragsgegnerin mit der Kategorie c9 aber nicht angesprochen worden sind.

Auch die Kategorie c12 "Vorbereitung von sonstigen Stellungnahmen der Landesregierung gegenüber dem Landtag" vermag eine Verweigerung nicht zu rechtfertigen. Ein Bezug zum gubernativen Aufgabenbereich ist nicht erkennbar und zudem sind, wie bei den Kategorien c1 und c2, die Rede-, Antwort- und Unterrichtungspflichten der Landesregierung gegenüber dem Landtag berührt, deren Einhaltung das Parlament grundsätzlich kontrollieren können muss.

Die Kategorie d) "Bestandteil des laufenden Verfahrens" ist jedenfalls kein endgültiger Verweigerungsgrund, sondern kann im Hinblick auf den zeitlichen Schutz des Kernbereichs der Exekutive eine Aktenvorlage allenfalls vorläufig verhindern.

Soweit die Antragsgegnerin allein unter Angabe der Begründungskategorien c1, c2, c3, c4, c6, c9 und c12 die Vorlage nachstehender Akten verweigert, verletzt sie folglich die Antragsteller zu 1. und 2. in ihrem Recht aus Art. 24 Abs. 2 Satz 1 NV:

- Begründungskategorie c1: ML lfde. Nr. 4, S. 12, 13, 31, 37, 45-56; ML lfde. Nr. 14, S. 17, 18, 21-28, 31, 39-261; ML 15, S. 21-31, 41-237; ML 16, S. 16, 25-29, 156, 159-160, 163, 164, 220-221, 227-229, 230-231, 235-237, 261-310, 312-316, 320-331, 337-345, 349-381, 404-410, 457-477, 515-524, 562-563; ML lfde. Nr. 19, S. 184-188, 258-259; ML lfde. Nr. 21, S. 11-20, 84, 283, 316-320, 332-336; ML lfde. Nr. 22, S. 2-5, 21, 30-35, 36-50, 51-53, 55-58, 59-60, 64-66, 70-71, 75-146, 152-229, 233-297, 304-321, 323-352, 355-425, 459-479, 517-522, 527-543; ML lfde. Nr. 23, S. 0-15, 45-92, 112-117, 122-136; ML lfde. Nr. 24, S. 44-45, 55, 64-65, 67-69, 85, 87, 90-92, 116-165, 167-171, 179, 185-206, 213-219, 223-251, 252-275, 277-294, 298-301, 319-326; StK lfde. Nr. 1, S. 147-150, 152-153; StK lfde. Nr. 2, S. 4, 6-17, 19-21, 97-98, 100-101, 103-112,

- 115-166; StK lfde. Nr. 5, S. 166-169, 234-236, 238-240, 242-244; StK lfde. Nr. 6, S. 48, 51-63, 74-79, 82-87; StK lfde. Nr. 7, S. 1-13; StK lfde. Nr. 8, S. 10-17, 19-20, 28-30, 32, 352, 354-355; 2. Zählung (s.o.): S. 4-6; StK lfde. Nr. 2, S. 1-3, 11-15, 18, 22-81, 84-128, 131-152, 164-183, 186-189; StK lfde. Nr. 3, S. 11-15, 82-212; StK lfde. Nr. 4, S. 112-127; StK lfde. Nr. 6, S. 41-43, 45-50, 59-86, 92-129; StK lfde. Nr. 7, S. 1, 2, 4, 5, 17-28, 30, 37-47; StK lfde. Nr. 8, S. 57, 61-74, 79-95A; StK lfde. Nr. 9, S. 50-54, 89-90, 170-178, 181-198, 201-228, 240-247; MI lfde. Nr. 1, S. 5-8, 17-27; MI lfde. Nr. 2, S. 1-7, 12-47; MF lfde. Nr. 2, S. 1-9, 15-54; MF lfde. Nr. 3, S. 49-79, 92-98, 103-119; MJ lfde. Nr. 2, 1-3, 9-20; MJ lfde. Nr. 4, S. 1-18R; MU lfde. Nr. 1, S. 1-52; MU lfde. Nr. 2, S. 73, 74, 153-170; MS lfde. Nr. 1, S. 1-5; MW lfde. Nr. 1, S. 1; MK lfde. Nr. 1, S. 4-7; MWK lfde. Nr. 1, S. 1-12; ML lfde. Nr. 36, S. 618-624.
- Begründungskategorie c2: ML lfde. Nr. 16, S. 438-443, 450-452, 558-560, 565-566; ML lfde. Nr. 19, S. 43-45, 118-182, ML lfde. Nr. 20, S. 6-8; ML lfde. Nr. 21, S. 105-120, 122-128, 272-275, 362-370; ML lfde. Nr. 22, S. 230-231, 444-445, 480-516; ML lfde. Nr. 23, S. 93-96, 118-121, 164-167, 175-177; StK lfde. Nr. 5, S. 230-231, StK lfde. Nr. 8, 49-52; 2. Zählung (s.o.): StK lfde. Nr. 9, 249-253, MF lfde. Nr. 2, 10-14.
 - Begründungskategorie c3: ML lfde. Nr. 16, S. 35-36, 43-50, 56-59, 66-75, 102-105, 109-114, 157, 240-242, 246, 415-417, 428-431, 529, 532, 540; ML lfde. Nr. 19, S. 3-5, 32-37, 50-54, 75-80, 84-86, 92-95, 113, 117, 250-257, ML lfde. Nr. 21, 41-42, 43-46, 121, 131-135, 137-198, 214-216, 220-227, 236, 271, 378; ML lfde. Nr. 22, S. 1, 54, 457-458, 544; ML lfde. Nr. 23, S. 146-149, 150-52, 153-155, 168-169, 173-174, 178, 180-184, 186, 216-220, 223-226, 230-232, 237-239, 243-252, 263-265, 268-271, 273-278, 279-280; ML lfde. Nr. 24, S. 13-14, 36-37, 207-212; StK lfde. Nr. 8, S. 6-8, 18, 23-24, 39-40, 131-144, 181, 182-183, 248-251, 282-290, 299-304, 316, 282-290, 299-304, 316, 325-340, 372-382, 383-401, 403-407, 411-412, 425-426, 441-443; 2. Zählung (s.o.): StK lfde. Nr. 2, S. 4, 5, 8, 9; StK lfde. Nr. 3, S. 26; StK lfde. Nr. 4, S. 11-16; StK lfde. Nr. 8, S. 54, 57; StK lfde. Nr. 9, S. 4-6, 9-11, 21-28, 33-43, 77, 78, 248; StK lfde. Nr. 10, S. 22-28; MI lfde. Nr. 1, S. 1-4; MU lfde. Nr. 2, S. 41-44; MK lfde. Nr. 1, S. 1-3; ML lfde. Nr. 36, S. 616; ML lfde. Nr. 38, S. 385, 386, 392-395, 397-404, 419, 420, 422-424, 431-437, 440-442, 449-454, 456-460, 463-465, 479-481, 487-494; ML lfde. Nr. 39, S. 282-284, 287, 288, 292, 296, 309, 317, 329-331, 334-338; ML lfde. Nr. 44, S. 307-312, 315, 318, 337, 339, 340, 343-350, 356-358, 360-362, 364-376, 401-404; MU lfde. Nr. 1, S. 46, 47, 68, 69, 106, 107, 152-159, 200, 201.
 - Begründungskategorie c4: ML lfde. Nr. 19, S. 8-14, 16-17, 24-25, 98-99, 100-103, 112, 193-242; ML lfde. Nr. 21, S. 68, 77-78, 208-209, 210, 260-262, 267, 344-360; ML lfde. Nr. 22, S. 61-62, 67-69, 147-149; ML lfde. Nr. 23, S. 200-206, 210, 212-215, 222, 258-262, 281-287, 292-294, 301-305; ML lfde. Nr. 24, S. 29-31, 58-59; StK lfde. Nr. 8, S. 45, 49-52 (auch c2) 2. Zählung (s.o.); StK lfde. Nr. 3, S. 27-55, 62-73; StK lfde. Nr. 4, S. 8-10, 19-22, 49-103, StK lfde. Nr. 8, S. 75-78; StK lfde. Nr. 9, 49, 55-65, 87, 88, 97, 98, 101-151, 157-169; MI lfde. Nr. 1, S. 11-14; MI lfde. Nr. 2, S. 8-11; MU lfde. Nr. 1, S. 234, 237 (Anlage 8 der Antragsschrift, Anlage 1 MU); MU lfde. Nr. 2, S. 171-180.
 - Begründungskategorie c6: ML lfde. Nr. 21, S. 85-98, 276-281, 284-295; ML lfde. Nr. 22, S. 63, 426-442; ML lfde. Nr. 23, S. 187-191; 2. Zählung (s.o.): StK 4, S. 42, 43, 45, 46; StK lfde. Nr. 9, S. 179, 180, 199, 200; StK lfde. Nr. 10, S. 38-41; MU lfde. Nr. 2, S. 79-86, 123-126, 149-152 (Anlage 11 der Antragsschrift, Ausdruck v. 3.12.2013, S. 11 f.).
 - Begründungskategorie c9: ML lfde. Nr. 34, S. 55, 56, 59.

- Begründungskategorie c12: 2. Zählung (s.o.): StK Ifde. Nr. 2, S. 195-202; StK Ifde. Nr. 4, S. 1-5; MJ Ifde. Nr. 2, S. 4-8, 21, 22; MJ Ifde. Nr. 3, S. 5-8.

Was die - verfassungsrechtlich eine Verweigerung nicht rechtfertigenden - Begründungskategorien b) und d) anbelangt, hat die Antragsgegnerin diese Kategorien nur abstrakt gebildet, sie aber nicht konkret zur Anwendung gebracht, so dass insoweit eine Verletzung der Rechte der Antragsteller zu 1. und 2. nicht festzustellen ist.

b. Im Übrigen kann nach den von der Antragsgegnerin gebildeten Kategorien die Verweigerung der Aktenvorlage zwar nach Art. 24 Abs. 3 Satz 1 NV verfassungsrechtlich gerechtfertigt sein (aa.). Die hierzu von der Antragsgegnerin gegebene Begründung genügt aber weitgehend den dargestellten, sich aus Art. 24 Abs. 3 Satz 2 NV ergebenden Anforderungen nicht (bb.).

aa. Die Kategorie a) "unmittelbare Betroffenheit schutzwürdiger Belange Dritter" ist grundsätzlich geeignet, einen Verweigerungsgrund im Sinne des Art. 24 Abs. 3 Satz 1 Alt. 3 NV abzubilden.

Auch die Kategorie c5 "Politische Bewertung der Berichterstattung in den Medien" ist nicht von vornherein ungeeignet, die Verweigerung der Aktenvorlage zu rechtfertigen. Voraussetzung ist allerdings, dass die Bewertung der Berichterstattung einen Teil der unmittelbaren Willensbildung innerhalb der Landesregierung in deren gubernativem Aufgabenbereich darstellt. Einen derart engen Bezug zur internen Willensbildung weist ersichtlich nicht jede politische Bewertung durch die Landesregierung auf.

Die Kategorien c7 "Auswertung von Landtagsdiskussionen für die Landesregierung im Hinblick auf das weitere politische Agieren der Landesregierung" und c8 "Festlegung von politischen Konsequenzen/das weitere Regierungshandeln" sind grundsätzlich geeignet, eine Aktenvorlageverweigerung verfassungsrechtlich zu rechtfertigen. Auch hier muss aber die unmittelbare Willensbildung innerhalb der Regierung in deren gubernativem Aufgabenbereich betroffen sein und durch die Aktenvorlage die Freiheit und Offenheit der Willensbildung wesentlich beeinträchtigt werden können.

Gleiches gilt für die Kategorien c10 "Vorbereitung von Entscheidungen der Landesregierung" und c11 "Vorbereitung von Leitungsentscheidungen in den oberen Landesbehörden". Die Bezeichnung der Kategorien ist so allgemein gehalten, dass nahezu die gesamte Tätigkeit der Ministerialverwaltung als eine derartige "Vorbereitung" qualifiziert werden kann. Eine Verweigerung ist nach dem aufgezeigten Maßstab verfassungsrechtlich aber nur gerechtfertigt, soweit der Willensbildungsprozess der Landesregierung und ihrer Mitglieder im gubernativen Aufgabenbereich betroffen ist.

Die Kategorie e) „Kein Zusammenhang mit dem Vorlagebegehren“ berechtigt die Landesregierung, bestimmte Akten nicht vorzulegen. Sie stellt allerdings keinen Verweigerungsgrund iSd. Art. 24 Abs. 3 NV dar, sondern erläutert, dass einzelne Akten vom Vorlagebegehren nicht erfasst werden. Sofern freilich Akten von der Antragsgegnerin zunächst dem Vorlagebegehren zugeordnet werden und die Antragsgegnerin den fehlenden Bezug zum Vorlagebegehren erst später feststellt, löst die nachträgliche Umbewertung eine erhöhte Begründungspflicht aus, denn die Begründung muss den scheinbaren Widerspruch auflösen.

Die Kategorie f) "staatsanwaltschaftliche Ermittlungsverfahren" hat die Antragsgegnerin zwar abstrakt gebildet, unter Bezugnahme auf diese Kategorie die Vorlage von Akten aber nicht konkret verweigert.

bb. Soweit hiernach die Verweigerung der Aktenvorlage grundsätzlich nach Art. 24 Abs. 3 Satz 1 NV verfassungsrechtlich gerechtfertigt sein kann, genügt die von der Antragsgegnerin gegebene Begründung aber weitgehend den dargestellten, sich aus Art. 24 Abs. 3 Satz 2 NV ergebenden Anforderungen nicht.

So hat die Antragsgegnerin die Begründungskategorie a) "unmittelbare Betroffenheit schutzwürdiger Belange Dritter" ohne jede Differenzierung teilweise dazu benutzt, die Vertraulichkeit der Einsichtnahme durch Geheimschutzmaßnahmen sicher zu stellen, teilweise aber auch, um die Vorlage von Akten ganz zu verweigern. Letzteres ist zwar nur in wenigen Fällen geschehen. Es ist aber nicht erkennbar, warum einzelne Seiten (nur) "vertraulich" sind und herausgegeben werden, andere Seiten aber mit derselben Begründung nicht herausgegeben werden. So werden bei der "personenbezogenen Sachakte Paschedag" (StK lfd. Nr. 3) die Seiten 70 bis 73 als a) vertraulich bezeichnet und dem Parlament vorgelegt, wohingegen die Seiten 96 bis 100 ebenfalls als a) vertraulich bezeichnet, aber nicht vorgelegt

werden. Eine Begründung für diese unterschiedliche Behandlung wird nicht gegeben. Ebenso ist nicht nachzuvollziehen, warum bei der Akte "Haushaltsmittel des Landes, Kapitel 0901, Ministerium – Persönliche Referentin StS Paschedag" (ML lfde. Nr. 34) zwei Seiten (S. 57, 58) mit der Begründung a) "vertraulich" gar nicht herausgegeben werden dürfen. Dasselbe gilt für die Akten ML lfde. Nr. 37, S. 395, ML lfde. Nr. 40, S. 2 (hier waren ursprünglich noch (Aktenliste vom 5. November 2013) alle 106 Seiten mit der zusätzlichen Begründung d) nicht vorgelegt werden, endgültig verweigert wurde aber nur S. 2), ML lfde. Nr. 50, S. 2-4, 6, StK lfde. Nr. 3, S. 96-100, StK lfde. Nr. 5, S. 245 und StK lfde. Nr. 8 (Bezeichnung Email-Verkehr), S. 1-5. Für die Antragsteller zu 1. und 2. ist insoweit nicht nachzuvollziehen, warum bei diesen Akten die Vertraulichkeit nicht durch Geheimschutzmaßnahmen gewahrt werden kann und welche schutzwürdigen Interessen Dritter hier überhaupt betroffen sein sollen. Durch eine kurze Kennzeichnung der betreffenden Seiten (z.B. als ärztliches Attest) wäre die Beeinträchtigung der schutzwürdigen Interessen ohne Weiteres nachvollziehbar zu begründen. Das ist jedoch nicht geschehen.

Hinsichtlich der Begründungskategorie c) ist die mit Schreiben vom 5. November 2013 gegenüber dem 22. Parlamentarischen Untersuchungsausschuss vorgenommene Differenzierung nach den Unterkategorien c1 bis c12 zwar noch rechtzeitig erfolgt. Zum einen war der gesamte Vorgang der Aktenvorlage auch angesichts des Umfangs der Aktenbestände noch nicht abgeschlossen und die Vertiefung der Begründung erfolgte zeitnah. Zum anderen ist es auch nicht zu beanstanden, dass die Ergänzung am 5. November 2013 nur gegenüber dem Untersuchungsausschuss und nicht auch und zugleich gegenüber dem Haushaltsausschuss vorgenommen wurde. Wie sowohl die Antragsteller als auch die Antragsgegnerin übereinstimmend in der mündlichen Verhandlung erläutert haben, übernahm der Untersuchungsausschuss nach seiner Einsetzung vollständig die weitere Untersuchung und löste insoweit den Haushaltsausschuss ab, auch wenn dies weder parlamentsintern noch gegenüber der Antragsgegnerin durch einen formalen Akt dokumentiert worden ist. Eine gesonderte Mitteilung der Unterkategorien c1 bis c12 an den Haushaltsausschuss war insoweit nicht (mehr) erforderlich.

Nahezu durchgehend ist aus der Zusammenschau der Beschreibung des Aktengegenstandes einerseits und der jeweiligen Begründungskategorie andererseits der erforderliche Bezug zum internen Willensbildungsprozess der Regierung aus der gegebenen Begründung nicht zu erschließen. So ist etwa aufgrund der beiden verschiedenen Aktenlisten vom 5. November 2013 (Anlage 8 zur Antragschrift v. 2.12.2013 = Anlage 1 zum Schreiben der An-

tragsgegnerin an den Präsidenten des Landtags v. 5.11.2013) und vom 3. Dezember 2013 (Anlage 11 zur Antragsschrift v. 2.12.2013) und den dort den einzelnen Aktenbestandteilen zugeordneten Begründungskategorien nicht erkennbar, ob und in welchen Fällen es sich bei den Unterlagen um Kabinetts- oder Ministervorlagen oder entsprechende Entwürfe handelt, obwohl insoweit eine formale Kennzeichnung ausreichen würde.

Ein nachvollziehbarer Zusammenhang wird lediglich insoweit begründet, als bei der Handakte der Regierungssprecherin die Kategorie c10 geltend gemacht wird (2. Zählung (s.o.): StK lfde. Nr. 8, S. 1, 2, 4-9, 19-24, 26-30, 32-34, 36-40, 42-48. Ebenfalls nachvollziehbar ist die bloße Angabe der Kategorie c8 im Hinblick auf Akten zur Klausurtagung des Landwirtschaftsministers (ML lfde. Nr. 33, S. 4-10, 97-102, 204-235). Die für andere Bestandteile dieser Akte angegebene Kategorie a) "schutzwürdige Interessen Dritter" (ML lfde. Nr. 33, S. 32-67, 70-72, 106, 110, 112-116, 185-187, 189, 190-193, 236-241) ist hingegen nicht ansatzweise plausibel.

Darüber hinaus fehlt eine nachvollziehbare und tragfähige Begründung für die Verweigerung, zumal auch jegliche Abwägung mit dem Informationsinteresse des Landtags unterblieben ist. Der jeweilige Akteninhalt wird in den Aktenlisten durch eine Kurzbezeichnung derart vage beschrieben, dass der konkrete Inhalt auch in Kombination mit den Kategorien c1 bis c12 nicht erkennbar wird (bspw. "email Verkehr der Leiterin des Ministeriums" (ML lfde. Nr. 36)). Es kommt hinzu, dass zwar die Aktenliste vom 3. Dezember 2013 (Anlage 11 zur Antragsschrift v. 2.12.2013) vollständig alle Akten aufführt, dort aber die Begründungskategorien nicht nachvollziehbar zugeordnet werden können, weil im Gegensatz zur Aktenliste vom 5. November 2013 (Anlage 8 zur Antragsschrift v. 2.12.2013 = Anlage 1 zum Schreiben der Antragsgegnerin an den Präsidenten des Landtags v. 5.11.2013) die Kategorien nicht einzelnen Seiten zugewiesen, sondern nur summarisch in einer Rubrik die betroffenen Seiten und in einer anderen Rubrik sämtliche Begründungskategorien aufgeführt werden. Außerdem fehlen hier weitgehend die Unterkategorien c1 bis c12. Bis auf die genannten Ausnahmen ist insoweit auch im Hinblick auf die prinzipiell geeigneten Verweigerungsgründe jedenfalls die Begründung unzureichend.

Auch soweit die Antragsgegnerin die Aktenvorlage mit der Kategorie e) "kein Zusammenhang mit dem Vorlagebegehren" verweigert hat, fehlt es durchgehend an einer ausreichenden Begründung. Akten, die keinen Zusammenhang mit dem Vorlagebegehren aufweisen, sind zwar von dem Anspruch nach Art. 24 Abs. 2 Satz 1 NV nicht erfasst; die Nichtvorlage

bedarf insoweit auch keiner Begründung mit einem der drei Verweigerungsgründe des Art. 24 Abs. 3 Satz 1 NV. Hier hatte die Antragsgegnerin aber zunächst bestimmte Akten dem Vorlagebegehren zugeordnet und für diese erst später geltend gemacht, es fehle ein Zusammenhang mit dem Vorlagebegehren. In einem solchen Fall ist die Antragsgegnerin verpflichtet, nachvollziehbar zu begründen, warum trotz der ursprünglichen Zuordnung nun ein Zusammenhang nicht mehr bestehen soll. Das ist unterblieben.

Unter Berücksichtigung der vorstehenden Ausführungen hat die Antragsgegnerin die Vorlage nachstehender Akten mit einer nicht den Anforderungen des Art. 24 Abs. 2 Satz 3 NV genügenden Begründung verweigert:

- ML lfde. Nr. 4, S. 2, 3, 6, 7, 11, 15-16, 24-25, 33-34, 57-59; ML lfde. Nr. 16, S. 117, 128-129, 135-139, 151-152, 251-254, 332-335, 420, 448-449, 455-456, 478-493, 501-502, 541-543; ML lfde. Nr. 21, S. 71-72, 82-83, 256-258; ML lfde. Nr. 23, S. 16-29, 97, 110-111, 289-290; ML lfde. Nr. 24, S. 34, 38-43, 51-54, 60-61; 62-63, 66, 76-78, 79-81, 82-84, 88-89, 327-328, 377, 378-393; ML lfde. Nr. 30, S. 511-611; ML lfde. Nr. 34, S. 57-58; ML lfde. Nr. 37, S. 395, 422-424; ML lfde. Nr. 40, S. 2; ML lfde. Nr. 44, S. 321, 378-381, 387-389; ML lfde. Nr. 50, S. 2-4, 6, 7-8
- StK lfde. Nr. 1, S. 3-10, 14, 15, 47-53, 88, 118-122, 138-140; StK lfde. Nr. 3, S. 68, 69, 74-83, 87-95, 96-100; StK lfde. Nr. 5, S. 5, 10-12, 16-17, 19-20, 34, 40-44, 49-51, 52-54, 92, 103, 108-112, 119, 121-122, 124-125, 127-128, 130-132, 134-137, 139, 140, 170-171, 172, 175-183, 186-194, 205, 207-208, 219-220, 228-229, 245, 249-250, 263-266; StK lfde. Nr. 8, S. 1-5, 9, 21-22, 25-26, 31, 33-38, 41-44, 46-48, 66-69, 72-74, 103, 104, 108-109, 110, 111-112, 146, 255-257, 265-277, 317-324, 438-440, 447-449; 2. Zählung (s.o.): StK lfde. Nr. 1, S. 1-5; StK lfde. Nr. 2, S. 82, 83, 153-163, 184, 185, 190, 191, 195-202, 203; StK lfde. Nr. 3, S. 8-10, 16-25, 74-77, 79, 213-223; StK lfde. Nr. 4, S. 1-5, 17, 18, 23-25, 26-32, 35-41, 44, 106-109, 110, 111, 128-130, 133-136; StK lfde. Nr. 6, S. 9-11, 22, 30-34; StK lfde. Nr. 8, S. 58-60; StK lfde. Nr. 9, S. 29-32, 79, 80-86, 96, 99, 229-235, 236-238, 239, 254-260, 261, 262, 263, 264, 265, 266-270; StK lfde. Nr. 10, S. 1-4, 5, 6, 8, 9-11, 12, 13, 16, 17, 18, 19, 21, 29-37
- MUNLV NRW lfde. Nr. 1, S. 1-25; MI lfde. Nr. 1, S. 9, 10, 15, 16
- MI lfde. Nr. 3, S. 28-54
- MF lfde. Nr. 3, S. 37-39, 43-44
- MJ lfde. Nr. Nr. 2, S. 4-8, 21, 22; MJ lfde. Nr. 3, S. 5-8; MJ lfde. Nr. 5, Hauptakte 1, S. 2, 4, 11-14, 16, 18, Handakte 1-20, 30, 33
- MWK lfde. Nr. 2, S. 1-2
- MU lfde. Nr. 1 (Anlage 8 der Antragsschrift, Anlage 1 MU), S. 14-35, 44, 45, 50, 51, 64, 65, 70-73, 90, 91, 162, 163, 168, 169, 194-199, 214-219, 224-227.

Danach sind die Antragsteller zu 1. und 2. auch insoweit in ihrem Recht aus Art. 24 Abs. 2 Satz 1 NV verletzt.

Wenn nach alledem feststeht, dass die Verweigerung der Vorlage von Akten aus den genannten Gründen und in dem aus dem Tenor ersichtlichen Umfang verfassungsmäßige Rechte der Antragsteller zu 1. und 2. verletzt, schließt das nicht aus, dass unter Beachtung der vorstehenden Ausführungen die Vorlage einzelner Akten mit neuer Begründung abgelehnt werden könnte.

D.

Das Verfahren ist nach § 21 Abs. 1 NStGHG kostenfrei; Auslagen der Beteiligten werden gemäß § 21 Abs. 2 Satz 2 NStGHG nicht erstattet.

van Nieuwland

Rüping

Pust

Götz von Olenhusen

Hausmann-Lucke

Kaiser

Heun

Beyer

Schrader