

Akteneinsichtsrecht des Abgeordneten gemäß Art. 56 Abs. 3 und 4 LV in Unterlagen der Mindestlohnkommission

Bohm, Rolfdieter

Veröffentlichungsversion / Published Version

Gutachten / expert report

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

Landtag Brandenburg – Parlamentarischer Beratungsdienst

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Bohm, R. (2016). *Akteneinsichtsrecht des Abgeordneten gemäß Art. 56 Abs. 3 und 4 LV in Unterlagen der Mindestlohnkommission*. (Wahlperiode Brandenburg, 6/18). Potsdam: Landtag Brandenburg, Parlamentarischer Beratungsdienst. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-50864-8>

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>

Akteneinsichtsrecht des Abgeordneten gemäß Art. 56 Abs. 3 und 4 LV in Unterlagen der Mindestlohnkommission

Bearbeiter: Rolfdieter Bohm

Datum: 3. Februar 2016

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.....	2
B.	Stellungnahme	3
I.	Vorbemerkungen	3
1.	Zum Vorgehen.....	3
2.	Die Regelungen zur Mindestlohnkommission.....	4
II.	Beantwortung der Fragen	6
1.	Beantwortung von Frage 1	6
a)	Formale Betrachtung.....	6
b)	Materielle Betrachtung	7
c)	Ergebnis zu Frage 1	9
2.	Beantwortung von Frage 2	9
a)	Unterlagen der von den Ministerien entsandten Mitgliedern	10
b)	Akteneinsicht nach Vorlage des Vorschlags der Mindestlohnkommission.....	11
c)	Ergebnis zu Frage 2.....	12
3.	Beantwortung von Frage 3	13
a)	Überlegungen zu Sinn und Zweck einer Aktenführungspflicht	13
b)	Formaler Befund anhand der Gemeinsamen Geschäftsordnung (GGO)	14
c)	Ergebnis zu Frage 3.....	15

A. Auftrag

Der Parlamentarische Beratungsdienst wurde gebeten, zu den folgenden Fragen im Zusammenhang mit der Mindestlohnkommission nach § 4 Brandenburgisches Vergabegesetz¹ (BbgVergG) eine gutachterliche Stellungnahme abzugeben:

¹ BbgVergG vom 21. September 2001, GVBl. I Nr. 19, zuletzt geändert durch Gesetz vom 11. Februar 2014, GVBl. I Nr. 6.

1. Ergibt sich aus Art. 56 Abs. 3 Satz 2 LV, welcher das Recht der Abgeordneten des Landtages Brandenburg auf Einsicht in die Akten der Behörden und Dienststellen des Landes Brandenburg gewährt, das Recht, Einsicht in die aktenmäßige Dokumentation der Beratungen und Empfehlungen der Mindestlohnkommission, die nach § 4 Abs. 2 und 3 BbgVergG gebildet wird, zu nehmen?
2. Handelt es sich um einen separat abgeschlossenen Verwaltungsvorgang im Sinne des Akteneinsichtsrechts, wenn die Mindestlohnkommission zu einer Empfehlung gelangt ist und ihren Vorschlag der Landesregierung zur Berücksichtigung bei der Überprüfung und Anpassung des Entgeltsatzes (§ 4 Abs. 1 Satz 2 BbgVergG) vorlegt, oder ist der Vorgang erst abgeschlossen, wenn die Landesregierung sich einen abschließenden Willen aufgrund des Vorschlags der Mindestlohnkommission gebildet hat?
3. Ergibt sich aus der Pflicht zur vollständigen Aktenführung die Notwendigkeit, die Sitzungen der Mindestlohnkommission protokollarisch festzuhalten?

B. Stellungnahme

I. Vorbemerkungen

1. Zum Vorgehen

Fragestellungen im Zusammenhang mit dem Aktenvorlage- und einsichtsrecht der Abgeordneten des Landtages Brandenburg aus Art. 56 Abs. 3 LV waren in den vergangenen Jahren schon mehrfach Gegenstand von gutachterlichen Stellungnahmen des Parlamentarischen Beratungsdienstes.² Auf diese Ausführungen wird ausdrücklich hingewiesen und

² Siehe zum Aktenvorlagerecht gem. Art. 56 Abs. 3 und 4 LV bereits das Gutachten des PBD vom 15. Januar 2014 (Bearb. *Schmidt*), „Das Recht der Abgeordneten des Landtags Brandenburg auf Einsicht in Personalakten“, S. 3 ff.; 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. 39 ff.; das Gutachten des PBD vom 13. April 2015 (Bearb. *Platter*), „Das Aktenvorlagerecht gem. Art. 56 Abs. 3 und 4 LV – Einsicht in vorbereitende Unterlagen – Fragen der Verwertung von Informationen“, S. 5.

Bezug genommen. Das vorliegende Gutachten baut auf diesen früheren Stellungnahmen auf und beschränkt sich im Wesentlichen auf die Besonderheiten der nunmehrigen Fragestellung.³

2. Die Regelungen zur Mindestlohnkommission

Kern des BbgVergG ist die Vorschrift des § 3 Abs. 3 BbgVergG, wonach der Auftragnehmer eines öffentlichen Auftrags in Brandenburg seinen zur Erfüllung des öffentlichen Auftrages eingesetzten Beschäftigten mindestens den dort vorgesehenen Stundenlohn (brutto) zu bezahlen hat.⁴ Der in § 3 Abs. 3 BbgVergG festgesetzte Mindestlohn soll nach § 4 Abs. 1 BbgVergG von der Landesregierung regelmäßig, mindestens alle zwei Jahre, überprüft werden. Die Landesregierung legt, falls sich die sozialen und wirtschaftlichen Verhältnisse geändert haben, dem Landtag einen Entwurf zur Anpassung, rechtlich betrachtet somit den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des BbgVergG, vor. Bei der Überprüfung und Anpassung des Entgeltsatzes berücksichtigt die Landesregierung bei ihrer Entscheidung den Vorschlag einer gem. § 4 Abs. 2 und 3 BbgVergG gebildeten Kommission (§ 4 Abs. 1 Satz 2 BbgVergG). Sie ist an den Vorschlag der Kommission jedoch nicht gebunden (§ 4 Abs. 1 Satz 3).⁵

³ Insbesondere wird im Nachfolgenden die Vereinbarkeit des BbgVergG mit höherrangigem Recht unterstellt, da für die Beantwortung der im Auftrag gestellten Fragen insbesondere die europarechtlichen Bedenken aus den früheren Gutachten des PBD keine Relevanz haben. Daher wird im Folgenden auch nicht auf die neue Entscheidung des EuGH vom 17. November 2015, Az. C-115/14 („Regiopost“), Juris, eingegangen, die möglicherweise eher eine Europarechtskonformität des BbgVergG eröffnet, als dies nach der bisher maßgeblichen „Rüffert-Entscheidung“ des EuGH vom 3. April 2008, Az. C-346/06, Juris, angenommen werden konnte.

⁴ In der ursprünglichen Fassung des BbgVergG war ein Betrag von 8,00 €/Stunde als Mindestentgelt bestimmt. Mit dem Ersten Gesetz zur Änderung des Brandenburgischen Vergabegesetzes vom 11. Februar 2014 (GVBl. I Nr. 6) wurde der Mindestlohnbetrag mit Wirkung vom 13. Februar 2014 auf 8,50 €/Stunde angehoben.

⁵ Der Regierungsentwurf (Drs. 5/3030, Einzelbegründung zu § 4, S. 19 f.) für das BbgVergG begründet die fehlende Bindung der Landesregierung an das Votum der Kommission mit einer Entscheidung des Verfassungsgerichts Brandenburg vom 15. Juni 2000, Az. VfGBbg 32/99, abrufbar über die Homepage des Gerichts unter folgendem Link :

http://www.verfassungsgericht.brandenburg.de/sixcms/detail.php?id=5lbn1.c.56596.de&template=bbo_mandant_verfassungsgericht_d.

Dies vermag nicht zu überzeugen, da anders als im entschiedenen Fall des Erlasses eines Braunkohleplanes durch die Landesregierung eben kein unmittelbar geltendes Recht geschaffen werden würde, sondern lediglich ein Gesetzentwurf in das parlamentarische Verfahren im Landtag in Gang gesetzt wird. Dort folgt das normale Gesetzgebungsverfahren nach den Vorschriften der LV und der Geschäftsordnung des Landtages mit erster Lesung, Ausschussberatung (ggf. mit Anhörung) und zweiter Lesung sowie der umfassenden Möglichkeit zur Stellung von Änderungsanträgen etc. D.h. selbst dann die Landesregierung an das Votum der Kommission nach § 4 Abs. 1 Satz 2 BbgVergG gebunden wäre, läge

In den Absätzen 2 und 3 des § 4 BbgVergG finden sich Regelungen zur Einrichtung und Zusammensetzung zu dieser Kommission. In § 4 Abs. 2 Satz 2 BbgVergG wird unmittelbar im Gesetz selbst die Größe der Kommission auf neun Personen festgelegt und bestimmt, dass jeweils zwei Mitglieder aus den Gruppen der Arbeitnehmer, der Arbeitgeber und der Wissenschaft zu berufen sind. Ferner entsenden das für Arbeit und das für Wirtschaft zuständige Ministerium jeweils ein Mitglied. Nach § 4 Abs. 2 Satz 3 BbgVergG sollen Männer und Frauen gleichermaßen in der Kommission vertreten sein. Zudem ist eine weitere Person als Vorsitzende/Vorsitzender zu berufen.

Die Mitglieder der Kommission werden gem. § 4 Abs. 3 Satz 1 BbgVergG vom für Arbeit zuständigen Mitglied der Landesregierung berufen, das auch den Vorsitz stellt. Hinsichtlich der Hälfte der einfachen Mitglieder – einschließlich ihrer Vertreter/Ersatzmitglieder – geht dieser Berufung ein Vorschlag des für Wirtschaft zuständigen Mitgliedes der Landesregierung voraus.

Nach § 4 Abs. 2 Satz 1 BbgVergG erfolgt die Einrichtung der Kommission durch eine Rechtsverordnung der Landesregierung. Weiteres zur Zusammensetzung, Berufung und dem Verfahren der Kommission kann die Landesregierung gem. § 4 Abs. 3 Satz 2 BbgVergG ebenfalls durch Rechtsverordnung regeln. Von diesen Verordnungsermächtigungen wurde mit der Verordnung zur Einrichtung einer Kommission gemäß § 4 Absatz 2 und 3 des Brandenburgischen Vergabegesetzes⁶ (Brandenburgische Vergabegesetz-Kommissionsverordnung - BbgVergGKV) Gebrauch gemacht. Nach § 1 Abs. 1 BbgVergGKV wird die Kommission beim für Arbeit zuständigen Ministerium eingerichtet, das auch den Vorsitz führt und hierbei kein Stimmrecht hat. Nach § 2 Abs. 3 Satz 1 BbgVergGKV erfolgt die Bestellung der Mitglieder und ihrer Stellvertreter für einen Zeitraum von vier Jahren. Die Kommission kann auch Sachverständige zu ihren Sitzungen beiziehen, die aber kein Stimmrecht haben (§ 2 Abs. 3 Satz 2 BbgVergGKV). Die Kommission tagt nicht öffentlich

eine maßgeblich andere Sachverhaltskonstellation vor als in der zur Begründung herangezogenen Entscheidung des Verfassungsgerichts aus dem Jahr 2000.

⁶ Brandenburgische Vergabegesetz-Kommissionsverordnung – BbgVergGKV vom 6. Juli 2012 (GVBl. II Nr. 57), erlassen durch den Minister für Arbeit, Soziales, Frauen und Familie. Vor Erlass dieser Verordnung ist durch die Brandenburgischen Vergabegesetz-Zuständigkeitsübertragungsverordnung vom 29. März 2012 (GVBl. II Nr. 22) aufgrund der Ermächtigung des § 4 Abs. 4 BbgVergG die Ermächtigung zum Erlass der Verordnung gem. § 4 Abs. 2 Satz 1 BbgVergG auf das für Arbeit zuständige Mitglied der Landesregierung weiterdelegiert worden.

Zur Begründung der Regelungen in der BbgVergGKV sei allgemein auf die Begründung der Verordnung hingewiesen. Diese findet sich in der Unterrichtung 5/130 und kann über die Parlamentsdokumentation abgerufen werden, soweit eine Befugnis zum Zugang für nichtöffentliche Dokumente besteht.

(§ 3 Abs. 2 BbgVergGKV). Die Kommission hat ihren mit der Mehrheit der Stimmen zustande gekommenen Vorschlag zu begründen (§ 3 Abs. 2 Satz 3 BbgVergGKV). Gelangt die Kommission nicht zu einem mehrheitlich getragenen Vorschlag, muss der Meinungs- und Diskussionsstand ausführlich schriftlich dargelegt werden. Wie sich mittelbar aus § 3 Abs. 3 BbgVergGKV ergibt, ist die Landesregierung alleinige Adressatin sowohl eines Vorschlags mit Begründung als auch einer Darstellung des Meinungsstandes, soweit kein gemeinsamer Vorschlag zustande kommt.

II. Beantwortung der Fragen

1. Beantwortung von Frage 1

Die für die Beantwortung der Frage maßgebliche Norm ist Artikel 56 Absatz 3 LV. Diese hat folgenden Wortlaut:

„(3) Den Abgeordneten ist Zugang zu den Behörden und Dienststellen des Landes zu gewähren. Diese haben ihnen auf Verlangen Auskünfte auch aus Dateien zu erteilen sowie Akten und sonstige amtliche Unterlagen vorzulegen. Das Verlangen ist an die Landesregierung oder, sofern es ihn betrifft, an den Landesrechnungshof zu richten. Die Auskunft sowie die Vorlage der Akten und sonstigen amtlichen Unterlagen haben unverzüglich und vollständig zu erfolgen.“

Ein Vorlageanspruch in Bezug auf die Unterlagen der Mindestlohnkommission selbst nach Art. 56 Abs. 3 LV setzt somit voraus, dass die Kommission eine „Behörde oder Dienststelle“ des Landes ist.⁷

a) Formale Betrachtung

Zunächst könnte hierzu die gesetzlich geregelte Behördenorganisation des Landes betrachtet werden. Im Landesorganisationsgesetz⁸ ist die Verwaltungsgliederung des Landes aufgeführt und sind Einrichtungen sowie Dienststellen der Landesverwaltung dargestellt. Die hier zu betrachtende Mindestlohnkommission ist weder konkret noch in allge-

⁷ Hierzu gehören nach der „Investitionsprogramm-Entscheidung“ des BbgVerfG, Urteil vom 20. Juni 1996, Az. VfGBbg 3/96, bei B. I. auch die obersten Landesbehörden (= Ministerien, Staatskanzlei) selbst. Dort wird das Akteinsichtsrecht ausdrücklich auf Regierungsunterlagen erstreckt.

⁸ Gesetz über die Organisation der Landesverwaltung (Landesorganisationsgesetz – LOG) vom 24. Mai 2004, GVBl. I S. 186, zuletzt geändert durch Gesetz vom 10. Juli 2014, GVBl. I Nr. 28.

meiner Umschreibung als Behörde, Dienststelle oder Einrichtung des Landes im LOG beschrieben noch in dem gem. § 10 LOG in Brandenburg eingerichteten Behördenverzeichnis⁹ aufgeführt.

b) Materielle Betrachtung

Die eben durchgeführte, allein am Wortlaut orientierte Betrachtung kann aber letztlich nicht geeignet sein, die Auslegungsfrage abschließend zu beantworten. Eine Auslegung des Art. 56 Abs. 3 LV hat insbesondere auch den Sinn und Zweck dieser Vorschrift einzubeziehen. Hiernach ergeben sich folgende Überlegungen:

Es gibt keinen einheitlichen, allgemein definierten Behördenbegriff. Das Verwaltungsverfahrensgesetz¹⁰ enthält in diesem Zusammenhang zwar in § 1 Abs. 2 BbgVwVfG eine Definition, wonach eine Behörde „jede Stelle, die Aufgaben öffentlicher Verwaltung wahrnimmt“ ist. Jedoch ist diese Definition nur für die Anwendung des Verwaltungsverfahrensgesetzes relevant. Eine unmittelbare Geltung dieses einfachen Gesetzes für die Auslegung der Landesverfassungsnorm des Art. 56 Abs. 3 LV besteht somit nicht. Vielmehr ist dies Vorschrift eigenständig und autonom auszulegen.¹¹ Als Anknüpfung für die Auslegung, da es ebenfalls um Auskunftsansprüche geht, kommt das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes¹² in Betracht. Für den Anwendungsbereich dieses Gesetzes hat das Bundesverwaltungsgericht erst jüngst entschieden, dass eine auskunftspflichtige Behörde nach funktionellen, hingegen nicht nach formalen Kriterien zu bestimmen ist.¹³ Danach gilt Folgendes:

⁹ Dieses Verzeichnis kann unter folgendem Link abgerufen werden:

<http://service.brandenburg.de/lis/list.php?page=behoerdenverzeichnis>.

¹⁰ Verwaltungsverfahrensgesetz für das Land Brandenburg (VwVfGBbg) vom 7. Juli 2009, GVBl. I, S. 262, zuletzt geändert durch Gesetz vom 10. Juli 2014, GVBl. I Nr. 32.

¹¹ Siehe zu dieser Problematik *Kirschniok-Schmidt*, Das Informationsrecht des Abgeordneten nach der brandenburgischen Landesverfassung, 2010, S. 177 f.

¹² Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes – Informationsfreiheitsgesetz (IFG) vom 5. September 2005, BGBl. I, S. 2722, zuletzt geändert durch Gesetz vom 7. August 2013, BGBl. I, S. 3154.

¹³ Siehe Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 25. Juni 2015, Az. 7 C 1/14, Juris, Rn. 13.

„Eine Behörde ist demnach jede Stelle im Sinne einer eigenständigen Organisationseinheit, die öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrnimmt. Dies bestimmt sich nach materiellen Kriterien; auf den Anwendungsbereich des Verwaltungsverfahrensgesetzes kommt es ebenso wenig an wie auf eine rechtliche Außenwirkung des Handelns.“¹⁴

Diese Kriterien sind für die hier zu beurteilende Mindestlohnkommission nicht erfüllt. Hier ist somit zu beachten, dass das IFG des Bundes Auskunftsansprüche des Bürgers gegen die Verwaltung regelt. In Art. 56 Abs. 3 LV hingegen wird dem Verfassungsorgan „gewählter Abgeordneter des Landtages Brandenburg“ gegenüber dem Verfassungsorgan „Landesregierung“ ein unmittelbarer verfassungsrechtlicher Anspruch eingeräumt. Eine vollständige Vergleichbarkeit von Art. 56 Abs. 3 LV mit den Überlegungen des Bundesverwaltungsgerichts zum IFG besteht somit nicht. Vielmehr ist letztlich auf die spezifische Aufgabe von Art. 56 Abs. 3 LV im System der Gewaltenteilung (Art. 2 Abs. 4 LV) abzustellen. Hiernach haben der Landtag und somit auch seine einzelnen Mitglieder zum einen die Funktion als Gesetzgeber und zum anderen haben sie die Aufgabe, die Exekutive, mithin der Landesregierung, zu kontrollieren. Für die Tätigkeit als Gesetzgeber benötigen der Landtag und seine Mitglieder Informationen. Dem Abgeordneten stehen insbesondere die Instrumente nach Art. 56 Abs. 2 LV (Fragen an die Regierung) und das Aktenvorlagerecht nach Art. 56 Abs. 3 LV zur Verfügung. Sie verschaffen dem Abgeordneten die Möglichkeit, die maßgeblichen Informationen zur Kontrolle und Bewertung des Regierungshandelns zu erhalten.¹⁵

Vorliegend ergeben sich daher folgende Überlegungen:

Die Mindestlohnkommission hat lediglich vorbereitende und zuarbeitende Aufgaben. Eine Bindung der Landesregierung gibt es – so ausdrücklich das Gesetz – nicht. Dies gilt erst recht für den letztlich entscheidenden Landtag Brandenburg, ohne dessen Gesetzesbeschluss eine Rechtsänderung nicht eintreten kann. Im Gesetzgebungsverfahren im Landtag ist das Votum der Mindestlohnkommission selbst von keiner unmittelbaren Bedeutung mehr. Eine in irgendeiner Art und Weise rechtlich relevante Entscheidung im Sinne der

¹⁴ So Bundesverwaltungsgericht (Fn. 13), Rn. 13.

¹⁵ Siehe hierzu zusammenfassend und mit weiteren Nachweisen das Gutachten des PBD vom 23. Dezember 2015 (Bearb. *Platter*), „Die Prüfungsmittelungen an die Fraktionen gem. § 12 Abs. 2 FraktG als Gegenstand eines Aktenvorlageersuchens an den Landesrechnungshof gem. Art. 56 Abs. 3 und 4 LV“, bei B. I. (S. 4 f.).

öffentlichen Aufgabenerfüllung trifft die Kommission nicht. Letztlich ähnelt ihre Aufgabe etwa einem beauftragten Sachverständigen oder Gutachter.¹⁶ Solche Gutachten etc. werden von Regierungen und Behörden vielfach beauftragt und fließen als Entscheidungsgrundlage in Regierungs- oder Behördenhandeln ein. Dadurch werden aber die Sachverständigen selbst nicht zur Behörde, sondern haben allenfalls die Funktion von Gehilfen. Vergleichbar verhält es sich bei gerichtlich bestellten Sachverständigen. Diese verkörpern nicht das Gericht selbst, sondern sind lediglich gerichtliche Hilfspersonen.¹⁷

c) Ergebnis zu Frage 1

Im Ergebnis ist somit festzuhalten, dass die Mindestlohnkommission selbst nicht unter den Begriff der „Behörde oder Dienststelle“ des Art. 56 Abs. 3 LV fällt. Ein Akteneinsichtsanspruch gegen die Mindestlohnkommission selbst bzw. gegen das für die Kommission zuständige Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie, der nach Art. 56 Abs. 3 LV gegenüber der Landesregierung geltend zu machen wäre, besteht somit nicht.¹⁸

2. Beantwortung von Frage 2

Zu dieser Thematik sei zunächst nochmals auf das Gutachten des PBD vom 13. April 2014¹⁹ hingewiesen, das sich intensiv mit der Fragestellung nach der Abgeschlossenheit von Vorgängen und den sich hieraus ergebenden Konsequenzen insbesondere mit Hinblick auf die mögliche Einschränkung des Auskunftsrechts aus Art. 56 Abs. 3 LV durch

¹⁶ Siehe hierzu auch die „Resonanzstudienentscheidung“ des BayVerfGH, Entscheidung vom 6. Juni 2011, Az. Vf. 49-IVa-10, Juris, Leitsatz 4. Der Bayerische Verfassungsgerichtshof differenziert hier deutlich. Danach hat die Regierung die vom externen Unternehmen erstellte Resonanzstudie selbst vorzulegen (= Entscheidungsgrundlage), die weiteren Überlegungen der Regierung selbst zur Resonanzstudie aber nicht.

¹⁷ Zur Stellung und Funktion des gerichtlich bestellten Sachverständigen siehe etwa bei Greger, in: Zöller, ZPO-Kommentar, 31. Auflage, 2016, § 402, Rn. 1; Greger weist insbesondere auf die Beraterfunktion des gerichtlichen Sachverständigen hin.

¹⁸ Die Ausführungen gelten für die Unterlagen der Kommission selbst. Nicht untersucht wurden an dieser Stelle die Unterlagen aus dem Kreis der Landesregierung in die Kommission entsandten Mitglieder der Mindestlohnkommission. Insoweit käme grds. ein Auskunftsanspruch in Betracht. Diesem dürfte aber, jedenfalls solange die Beratungen der Kommission noch nicht abgeschlossen sind, die Begrenzung nach Art. 56 Abs. 4 LV unter dem Gesichtspunkt des Kernbereichs der exekutiven Eigenverantwortung entgegenstehen. Zu diesem Gesichtspunkt wird aber später bei Frage 2 näher ausgeführt.

¹⁹ Siehe oben Fn. 2.

den Gesichtspunkt eines unzulässigen Eingriffs in den Kernbereich der exekutiven Eigenverantwortung der Landesregierung gem. Art. 56 Abs. 4 LV befasst. Für den vorliegende Fragestellung ist daher lediglich ergänzend auf folgende Gesichtspunkte hinzuweisen:

a) Unterlagen der von den Ministerien entsandten Mitgliedern

Wie eben dargelegt, stellt die Mindestlohnkommission selbst keine nach Art. 56 Abs. 3 LV auskunftspflichtige Behörde oder Dienststelle des Landes dar. Insoweit stellt sich, solange die Beratungen der Kommission über einen Vorschlag für eine Anpassung des Stundenatzes nach § 3 Abs. 3 BbgVergG andauern, die Frage nach der Abgeschlossenheit des Vorganges letztlich nicht, da es auf die mögliche Schranke nicht ankommt, wenn schon mangels relevantem Adressaten kein Auskunftsanspruch besteht. Die Frage hat allerdings dann Relevanz, wenn auf die Unterlagen abgestellt wird, die von den seitens der Landesregierung entsandten Mitglieder der Mindestlohnkommission²⁰ im Rahmen ihrer dienstlichen Tätigkeit in einer der obersten Landesbehörde (= Landesministerien) erstellt und erarbeitet werden.²¹ Da die Mitgliedschaft in der Kommission für diese Angehörigen der Ministerien jedenfalls zu ihren dienstlichen Tätigkeiten gehört, kommt für diese Unterlagen grundsätzlich ein Anspruch eines Abgeordneten nach Art. 56 Abs. 3 LV in Betracht.

Bis zum Abschluss der Beratungen der Mindestlohnkommission und der Vorlage eines Vorschlags dürfte aber hier die Begrenzung aus Art. 56 Abs. 4 LV eingreifen. Zum einen sieht § 3 Abs. 2 Satz 1 BbgVergGKV ausdrücklich die Nichtöffentlichkeit der Beratungen der Mindestlohnkommission vor. Auch wenn sich in der Begründung keine Erläuterungen hierzu finden, darf wohl angenommen werden, dass die Anordnung der Nichtöffentlichkeit der Sitzungen die Unabhängigkeit der Kommission und die sachorientierte Beratung sicherstellen sollen.²² Die Einberufung einer Kommission mit unabhängigen Mitgliedern mit mehrheitlich externem Sachverstand ergibt nur dann einen Sinn, wenn diese unbefangen

²⁰ Weder das BbgVergG noch die BbgVergGKV regeln unmittelbar eine Mitgliedschaft des Ministers in der Kommission. Vielmehr ist immer eine Berufung durch das für Arbeit bzw. für Wirtschaft zuständigen Ministeriums vorgesehen. Damit ist offen, ob in der Mindestlohnkommission das Ministerium durch den Minister selbst oder wenigstens auf Ebene der Hausleitung durch den Staatssekretär vertreten ist oder durch die sog. Arbeitsebene (Abteilungs- oder Referatsleiter, Referenten/Sachbearbeiter). Aufgrund der Systematik der Regelungen ist aber zumindest davon auszugehen, dass die Ministerien jeweils durch Angehörige des jeweiligen Ministeriums und nicht von externen Dritten vertreten sein sollen.

²¹ Hierzu könnten z.B. Einladungen, Protokolle, eigene Mitschriften, interne Unterrichtungsvermerke über die Sitzung an die Hausleitung etc. gehören.

²² Die Begründung des Verordnungsentwurfs (siehe oben Fn. 6) selbst enthält keine eigenständige Begründung für die Anordnung der Nichtöffentlichkeit.

und offen über die ihr gestellte Aufgabe diskutieren und beraten kann. Daher würde eine Einsicht in die Unterlagen der aus den Ministerien entsandten Mitglieder während der laufenden Beratungen dieses Ziel gefährden. Ferner ist daran zu erinnern, dass Art. 56 Abs. 3 LV v.a. der Kontrolle der Landesregierung durch die einzelnen Abgeordneten als Mitglieder des Landtages dient. Die Kommission selbst ist aber gerade nicht „die Landesregierung“ bzw. einer ihrer Organisationseinheiten, sondern ein gegenüber der Landesregierung unabhängiges Beratungsgremium, das daher insoweit nicht der Kontrolle durch den Landtag oder seiner Mitglieder unterliegt. Soweit Mitarbeiter der Landesregierung in der Kommission mitwirken, besteht zwar eine Einflussmöglichkeit der Landesregierung auf die Beratungen der Kommission. Jedoch sind die Vertreter der Landesregierung in der Kommission in der Minderheit und im Übrigen läge – solange die Beratungen noch nicht abgeschlossen sind – dann ein „nicht abgeschlossener Vorgang“ im Sinne der Rechtsprechung zu einem unzulässigen Eingriff in den Kernbereich der exekutiven Eigenverantwortlichkeit vor, da insoweit auch die Positionierung der Landesregierung in der Kommission noch nicht abgeschlossen wäre.

b) Akteneinsicht nach Vorlage des Vorschlags der Mindestlohnkommission

Wenn die Mindestlohnkommission ihren Vorschlag (oder die nach § 3 Abs. 2 Satz 4 BbgVergGKV vorzulegende Übersicht über den Diskussions- und Meinungsstand) der Landesregierung übergeben hat, liegt grundsätzlich ein nach Art. 56 Abs. 3 LV relevanter Vorgang bei der Landesregierung vor und somit bei einem nach Art. 56 Abs. 3 LV möglichen Adressaten. Einem entsprechenden Vorlageverlangen kann der Einwand der Verletzung des Kernbereichs der exekutiven Eigenverantwortung grundsätzlich auch nicht entgegengehalten werden. Der Landtag ist nicht auf einen Regierungsentwurf zur Änderung des BbgVergG angewiesen. Vielmehr kann jeder einzelne Abgeordnete gem. Art. 75 LV i.V.m. § 40 Abs. 1 GOLT einen entsprechenden Gesetzentwurf einbringen. Daher besteht hier – auch in der Funktion als Gesetzesinitiator – ein legitimes Informationsinteresse des Abgeordneten an dem Votum der Mindestlohnkommission.

Solange aber die regierungsinterne Diskussion und Beratung über den von der Landesregierung gem. § 4 Abs. 1 BbgVergG beim Landtag einzubringenden Gesetzentwurf nicht abgeschlossen sind, besteht in Bezug auf die Vorlage weiterer in diesem Zusammenhang

anfallende Unterlagen²³ jedoch der Einwand des unzulässigen Eingriffs in den Kernbereich der exekutiven Eigenverantwortung. Der regierungsinterne Willensbildungsprozess, ob der Vorschlag der Kommission unverändert oder in geänderter Form in den Entwurf für das Änderungsgesetz aufgenommen wird, fällt in diesen Kernbereich.

c) Ergebnis zu Frage 2

Wie schon zu Frage 1 dargelegt, besteht gegen die Kommission bzw. gegen das die Kommission betreuende Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie kein Anspruch auf Akteneinsicht nach Art. 56 Abs. 3 LV, der an die Landesregierung zu richten wäre. Dies gilt, solange die Beratungen der Mindestlohnkommission noch nicht abgeschlossen sind, auch hinsichtlich der Unterlagen/Akten etc. der Mitarbeiter der beiden Ministerien, die in der Kommission vertreten sind, da insoweit ein nicht abgeschlossener Vorgang i.S. der Rechtsprechung des Verfassungsgerichts Brandenburg – wie sie in den eingangs zitierten verschiedenen Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes bereits ausführlich dargestellt wurden – zum Einwand der exekutiven Eigenverantwortlichkeit vorliegt.

Nach Vorlage des Votums (bzw. des zusammenfassenden Berichts über den Diskussionsstand im Falle einer fehlenden Einigung auf einen Vorschlag) besteht für einen Abgeordneten des Landtages Brandenburg die Möglichkeit, in das Votum selbst mittels eines Begehrens nach Art. 56 Abs. 3 LV von der Landesregierung, der es vorgelegt wurde, Akteneinsicht zu verlangen. Der Vorschlag der Kommission hat den Charakter eines Sachverständigengutachtens und dient somit als eine Grundlage für die Willensbildung innerhalb der Landesregierung, ist aber nicht Bestandteil des vor einem parlamentarischen Kontrollzugriff geschützten Bereichs der Willensbildung selbst. Dies gilt wiederum nicht für weitere in diesem Zusammenhang anfallende regierungsinterne Unterlagen, die mit der Vorbereitung der Entscheidung der Landesregierung über den weiteren Umgang mit dem Votum zusammenhängen bzw. diese Entscheidung vorbereiten. Hier greift insoweit der Einwand des unzulässigen Eingriffs in die exekutive Eigenverantwortlichkeit.

²³ Denkbar sind insoweit interne Bewertungsvermerke, Informationsvermerke für die Hausleitung, Abstimmungen zwischen den Ressorts zur Vorbereitung der Kabinettsbefassung etc.

3. Beantwortung von Frage 3

Die Pflicht zur Aktenführung und die damit verbundene Pflicht, die Akten vollständig und zutreffend zu führen, gilt für Behörden und Gerichte. Dies ergibt sich aus dem Sinn und Zweck der Aktenführungspflicht, zu der das Bundesverfassungsgericht Folgendes ausgeführt hat:

a) Überlegungen zu Sinn und Zweck einer Aktenführungspflicht

Das Bundesverfassungsgericht hat sich zur Frage der Notwendigkeit von Führung von Behördenakten im Jahr 1983 wie folgt geäußert:

„Ohne Verfassungsverstoß sind die Verwaltungsgerichte von der in § 20 AuslG den Ausländerbehörden auferlegten Pflicht zur Ausländerüberwachung als Rechtsgrundlage für die Anlegung und Führung der Ausländerakten ausgegangen. Die in § 20 AuslG den zuständigen Behörden übertragene Entscheidung über die im einzelnen näher bezeichneten Anträge von Ausländern sowie über die gegebenenfalls gegen diesen Personenkreis zu ergreifenden Maßnahmen macht - wie weithin anderes Behördenhandeln auch - die Führung von Akten erforderlich, ohne dass dies des ausdrücklichen Ausspruchs im Gesetz bedarf. Zumal bei Rechtsvorgängen, die sich - wie der Aufenthalt von Ausländern im Bundesgebiet - meist über längere Zeit erstrecken, ist die den Behörden nach dem Grundgesetz obliegende Vollziehung der Gesetze nicht ohne eine Dokumentation der einzelnen Verwaltungsvorgänge denkbar, die das bisherige sachbezogene Geschehen sowie mögliche Erkenntnisquellen für das zukünftig in Frage kommende behördliche Handeln enthält. Erst derartige schriftliche Akten gestatten der vollziehenden Gewalt eine fortlaufende Kenntnis aller für sie maßgeblichen Umstände ohne Rücksicht darauf, ob aus innerorganisatorischen Gründen oder wegen der Zuständigkeitsbegründung einer anderen Behörde ein neuer Bediensteter, der kein eigenes Wissen über die Vorgeschichte besitzt, mit der Bearbeitung der Sache betraut wird. Die Aktenführung liegt, worauf die Verwaltungsgerichte zutreffend hingewiesen haben, damit zugleich im wohlverstandenen Interesse des betroffenen Einzelnen, der nur auf der Grundlage möglichst vollständiger Erfassung aller rechtlich

*erheblichen Tatsachen seinen verfassungsrechtlich geschützten Anspruch auf angemessene Behandlung seiner Angelegenheit durch die zuständigen Behörden - und gegebenenfalls durch die Gerichte - mit Erfolg geltend machen kann.*²⁴

Bei der hier in Rede stehenden Kommission handelt es sich um eine „externe“ Kommission, an der zwar die Landesregierung beteiligt ist, die aber keine unmittelbaren Aufgaben der Landesregierung/-verwaltung wahrnimmt, sondern die Regierung mit dem in der Kommission vertretenen regierungsexternen Sachverstand nur beraten soll. Für eine solche externe Kommission gilt der Grundsatz der Aktenführungspflicht nicht, da eine rein beratende Kommission, die keine mit Außenwirkung versehene Entscheidung zu treffen hat, keiner gerichtlichen oder parlamentarischen Kontrolle bedarf, für die wiederum das Vorliegen ordnungsgemäßer Akten Voraussetzung wäre.²⁵

b) Formaler Befund anhand der Gemeinsamen Geschäftsordnung (GGO)

Diese an Sinn und Zweck der Aktenführungspflicht ausgerichteten Überlegungen werden auch durch die Rahmenrichtlinie für das Bearbeiten und Verwalten von Schriftgut in der Landesverwaltung Brandenburg (Registraturrechtlinie - RegR) als Anlage 1 zur Gemeinsamen Geschäftsordnung für die Ministerien des Landes Brandenburg²⁶ bestätigt. Nach § 1 RegR gilt Folgendes:

„Die Geschäftstätigkeit der Verwaltung folgt dem Grundsatz der Schriftlichkeit. Sie besteht im Erstellen, Versenden, Empfangen und Registrieren von Dokumenten (Aktenbildung) und wird durch die Aktenführung unterstützt. Die Aktenführung sichert ein nachvollziehbares transparentes Verwaltungshandeln und ist Voraussetzung für eine sachgerechte Archivierung.“

²⁴ Siehe BVerfG, Beschluss vom 6. Juni 1983, Az. 2 BvR 244/83 und 2 BvR 310/83, Juris, Rn. 2.

²⁵ Zu dieser Differenzierung zwischen externen und internen Kommissionen siehe etwa *Schenke*, in: Obermayer/Funke-Kaiser, VwVfG, Kommentar, 4. Aufl. 2013, § 24 Rn. 57–59 und VG Stuttgart, Beschluss vom 10. November 2015, Az. 10 K 3628/15, Juris, Rn. 48 f.

²⁶ Gemeinsame Geschäftsordnung für die Ministerien des Landes Brandenburg (GGO) vom 18. August 2006, zuletzt geändert am 25. Februar 2013.

D.h. auch die maßgebliche Verwaltungsvorschrift für die Landesministerien sieht die Pflicht zur ordnungsgemäßen Führung von Akten als Voraussetzung für ein nachvollziehbares und transparentes Verwaltungshandeln vor. Dieses ist wiederum Grundvoraussetzung für eine rechtliche Kontrolle durch die Gerichte und für eine politische Kontrolle durch den Landtag, sei es im Rahmen der allgemeinen Kontrolltätigkeit des Parlaments, sei es durch eine gezielte Überprüfung des Regierungshandelns in einem Untersuchungsausschuss.

Jedoch gilt die GGO und somit auch die RegR als Anlage 1 hierzu nur für die Ministerien des Landes und die Staatskanzlei, die insoweit ein Ministerium im Sinne der GGO ist (§ 1 Abs. 1 GGO). Wie bereits dargelegt, ist die Mindestlohnkommission aber keine Arbeits- oder Organisationseinheit eines der Ministerien des Landes Brandenburg, sondern eine „externe“ Kommission, die weder der Regierung noch der Verwaltung zuzuordnen ist und für die somit keine entsprechende Aktenführungspflicht besteht.

c) Ergebnis zu Frage 3

Es besteht weder eine formale Aktenführungspflicht in Gestalt einer Pflicht zur Protokollierung für die Mindestlohnkommission noch lässt sich diese aus übergeordneten Gesichtspunkten ableiten. Es bliebe ohnehin offen, ob es eine Wortprotokollierung sein sollte (die z.B. auch bei Sitzungen von Ausschüssen des Landtages Brandenburg weder vorgeschrieben noch üblich ist), ob es eine reine Ergebnisprotokollierung (Festhalten der gefassten Beschlüsse) oder eine Mischform sein sollte. Zu beachten ist aber die bereits erwähnte Vorschrift § 3 Abs. 2 Satz 5 BbgVergGKV mit der dort vorgesehenen Pflicht zur näheren Darlegung der unterschiedlichen Positionen innerhalb der Kommission, wenn keine Einigung auf einen Vorschlag erfolgt. Schon um diese gegebenenfalls erforderliche Darlegung vornehmen zu können, wird es wohl gewisser Notizen bzw. Erinnerungstützen bedürfen. Ein förmliches Protokoll, das gegebenenfalls in einer der Folgesitzungen allseitig zu billigen wäre, ist aber hierfür nicht notwendig.