

Az.: II/52-1335

**Antwortpflicht der Landesregierung
im Zusammenhang mit der Großen Anfrage Drucksache 13/3518
- Nebentätigkeiten, Ehrenämter und sonstige Tätigkeiten
kommunaler Wahlbeamter -**

A. Auftrag

In der Antwort der Landesregierung auf die Große Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Nebentätigkeiten, Wahrnehmung von öffentlichen Ehrenämtern, ehrenamtliche und sonstige Tätigkeiten von Oberbürgermeisterinnen und Oberbürgermeistern, Bürgermeisterinnen und Bürgermeistern und Landrätinnen und Landräten“ (Drs. 13/3668) wurde eine Reihe von Fragen nicht oder nicht vollständig beantwortet. Die Landesregierung bot an, einen Teil der fehlenden Antworten im Hinblick auf den Datenschutz in nicht öffentlicher oder vertraulicher Ausschusssitzung zu erteilen. Im Übrigen verwies sie darauf, dass die Kommunen ihr die erbetenen Informationen aus Datenschutzgründen weitgehend verweigert hätten.

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN hat die ergänzende Beantwortung der Anfrage im zuständigen Innenausschuss des Landtags beantragt und Landtagspräsident Grimm gebeten, dafür Sorge zu, dass nur dem Datenschutz unterliegende Angaben nicht öffentlich oder vertraulich mitgeteilt würden.

Im Auftrag von Landtagspräsident Grimm soll im Folgenden geprüft werden, inwieweit die Landesregierung verpflichtet ist, die Große Anfrage über die schriftlich erteilte Antwort hinaus - ggf. nicht öffentlich oder vertraulich - zu beantworten.

Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes sind parlamentsinterne Stellungnahmen, die nicht für die öffentliche Diskussion außerhalb des Landtags bestimmt sind. Eine - auch nur auszugsweise - Veröffentlichung oder Verbreitung bedarf der Zustimmung des Direktors beim Landtag.

B. Sachverhalt

In der Großen Anfrage wird nach den Nebentätigkeiten, den öffentlichen Ehrenämtern, den ehrenamtlichen Tätigkeiten und nach den sonstigen Tätigkeiten der kommunalen Wahlbeamten gefragt. Die Fragen sind sehr detailliert. So soll z.B. für die kommunalen Wahlbeamten einzeln aufgeführt werden, welche Nebentätigkeiten sie in den Jahre 1993, 1994, 1995, 1996 und 1997 ausübten (Frage 1.1) und wie hoch die Einkünfte waren (Frage 1.2). Ferner soll u.a. der zeitliche Aufwand „je Sitzung“ für die Nebentätigkeiten für die Jahre 1996 und 1997 nach Tagen und Stunden je Termin und für die kommunalen Wahlbeamten einzeln angegeben werden (Frage 1.3).

Die Landesregierung hat die Große Anfrage durch das Ministerium des Innern und für Sport beantwortet. Aus der Antwort geht hervor, dass die erfragten Informationen dem Ministerium größtenteils nicht vorlagen. Es hat deshalb die Anfrage den Stadtverwaltungen der kreisfreien und großen kreisangehörigen Städte sowie den Kreisverwaltungen zur Stellungnahme zugeleitet. Das Ministerium vertritt die Auffassung, die Ermittlung und Weiterleitung der Daten zur Beantwortung der Einzelfragen erfordere im Hinblick auf den Datenschutz¹ die Zustimmung der betroffenen Beamtinnen und Beamten. Deshalb gab es gegenüber den betroffenen Kommunen folgende Erklärung ab:

„Bei der Beantwortung der Großen Anfrage besteht ein Interessenkonflikt zwischen dem Informationsanspruch des Parlaments und der Pflicht zur Geheimhaltung von Personaldaten. Ein Interessenausgleich kann durch eine Erhebung der Daten in anonymisierter Form nicht herbeigeführt werden. Eine Anonymisierung ist auf Grund der Fragestellungen und mit Blick auf den betroffenen Personenkreis faktisch nicht möglich.

Nach § 97 der Geschäftsordnung des Landtags kann die Landesregierung geltend machen, dass die Veröffentlichung der Antwort auf eine Anfrage oder die Beantwortung einer Anfrage in öffentlicher Sitzung des Landtags in unzulässiger Weise in Grundrechte eingreife oder in sonstiger Weise gegen die Geheimhaltungsbestimmungen verstoßen würde. Die Erteilung der Antwort erfolgt dann regelmäßig im zuständigen Ausschuss in nicht öffentlicher oder vertraulicher Sitzung.

¹ Das Ministerium verweist auf die §§ 102 ff. LBG, § 4 Satz 2 NebVO, s. Drucksache 13/3668, S. 3.

Vor der Ermittlung und Weiterleitung der Daten zur Beantwortung der Großen Anfrage bitte ich Sie, die amtierenden hauptamtlichen kommunalen Wahlbeamten zu unterrichten und ihnen folgende drei Alternativen zu eröffnen:

1. Ich bin mit der Ermittlung und Weiterleitung der zur Beantwortung der Großen Anfrage erforderlichen Daten und deren Veröffentlichung einverstanden.
2. Ich bin mit der Ermittlung und Weiterleitung der zur Beantwortung der Großen Anfrage erforderlichen Daten und deren Bekanntgabe in nicht öffentlicher oder vertraulicher Sitzung des zuständigen Landtagsausschusses einverstanden.
3. Ich bin mit der Ermittlung und Weiterleitung der zur Beantwortung der Großen Anfrage erforderlichen Daten nicht einverstanden.“²

Die Zustimmung zur Ermittlung und Weiterleitung der Daten ist von fast allen Betroffenen nicht erteilt worden. Nur drei kommunale Wahlbeamte haben die in der Anfrage gestellten Fragen für ihre Person ganz oder teilweise beantwortet und waren einverstanden mit der Veröffentlichung ihrer Angaben. Diese Daten hat das Ministerium in seiner Antwort aufgeführt. Ferner führt es aus:

„Für die weiteren der Landesregierung im Sinne der Fragestellung auf Grund der Anzeigepflicht nach § 181 Abs. 2 LBG vorliegenden oder mitgeteilten Personaldaten wird auch von der Mehrzahl der Betroffenen unter Hinweis auf § 97 der Geschäftsordnung des Landtags geltend gemacht, dass die Veröffentlichung der Antwort zu einzelnen Fragen der Großen Anfrage oder die Beantwortung in öffentlicher Sitzung des Landtags oder seiner Ausschüsse in unzulässiger Weise in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung eingreifen würde. Die Landesregierung bietet deshalb an, diese Daten in nicht öffentlicher oder vertraulicher Sitzung des zuständigen Ausschusses bekannt zu machen.“³

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN hat mit Schreiben vom 23.11.1998 unter Bezugnahme auf § 97 der Geschäftsordnung des Landtags (GOLT) beantragt, die Große Anfrage ergänzend im Innenausschuss des Landtags zu beantworten. Nach dieser Bestimmung erteilt die Landesregierung die Antwort auf eine Anfrage in einer nicht öffentlichen oder vertraulichen Sitzung des zuständigen Ausschusses, wenn sie geltend macht, eine öffentliche Beantwortung würde in unzulässiger Weise in Grundrechte eingreifen oder in sonstiger Weise gegen Geheimhaltungsbestimmungen verstoßen.

² Drucksache 13/3668, S. 5.

³ Drucksache 13/3668, S. 3 f.

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vertrat in ihrem Schreiben gleichzeitig den Standpunkt, dass ein großer Teil der Fragen öffentlich beantwortet werden könne, und verwies dabei auf die § 33 GemO (Unterrichtungs- und Kontrollrechte des Gemeinderats) und § 90 GemO (Offenlegung und Beteiligungsbericht zu Unternehmen in Privatrechtsform). Auch über die Wahrnehmung öffentlicher Ehrenämter i.S. des § 2 NebVO könne öffentlich Auskunft erteilt werden. Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bat den Landtagspräsidenten, dafür Sorge zu tragen, dass nur diejenigen Informationen nicht öffentlich erteilt würden, „bei denen tatsächlich die Geheimhaltung von Personaldaten in Frage“ komme. Vielfach könne durch eine anonymisierte Form der Beantwortung dem Schutzinteresse der Betroffenen Rechnung getragen werden, ohne den Informationsanspruch des Parlaments zu beschränken.

C. Stellungnahme

Die Landesregierung hat die Große Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN in der Sache beantwortet, soweit sie auf Grund der ihr vorliegenden Informationen dazu in der Lage war und die öffentliche Beantwortung im Hinblick auf den Datenschutz für zulässig hielt. Sie hat angeboten, weitere Antworten in nicht öffentlicher oder vertraulicher Ausschusssitzung zu erteilen. Die Landesregierung hat ferner die betroffenen Kommunen gebeten, ihr die Auskünfte zu übermitteln, die für die Beantwortung der Anfrage erforderlich sind. Diese Auskünfte haben die Kommunen jedoch weitgehend nicht erteilt, weil die betroffenen kommunalen Wahlbeamten die von der Landesregierung für erforderlich gehaltene Zustimmung zur Datenerhebung und -übermittlung verweigerten. Insoweit hat die Landesregierung die Anfrage in der Sache unbeantwortet gelassen.

Im Folgenden wird geprüft, inwieweit die Landesregierung verpflichtet ist, die Anfrage vollständig in der Sache (unter I.) sowie öffentlich (unter II.) zu beantworten.

I. Umfang der Antwortpflicht der Landesregierung

Die Landesregierung hat versucht, die Anfrage in der Sache vollständig zu beantworten. Zu diesem Zweck hat sie sich - allerdings weitgehend ohne Erfolg - bemüht, die zahlreichen erfragten Detailangaben zu den Nebentätigkeiten, Ehrenämtern und sonstigen Tätigkeiten, die ihr selbst nicht bekannt waren, durch eine Umfrage bei den betroffenen Kommunen zu erhalten. Soweit sie dies aus Datenschutzgründen für notwendig hielt, hat sie eine Beantwortung in nicht öffentlicher oder vertraulicher Ausschusssitzung angeboten.

1. Die Landesregierung war damit bestrebt, ihrer verfassungsrechtlichen Antwortpflicht gegenüber dem Parlament gerecht zu werden. Diese Antwortpflicht folgt - auch ohne ausdrückliche verfassungsrechtliche Regelung⁴ - aus dem Kontroll- und Informationsrecht des Parlaments und dem Status der einzelnen Abgeordneten,⁵ sie ist gleichzeitig Ausdruck der Verantwortlichkeit der Landesregierung gegenüber dem Landtag (Art. 104 LV).⁶ Sie wurde von der Landesregierung ausdrücklich anerkannt.⁷ Danach ist die Landesregierung verpflichtet, parlamentarische Anfragen zu Bereichen, für die sie unmittelbar oder mittelbar verantwortlich ist, zu beantworten.⁸

Der Verantwortungsbereich der Landesregierung erstreckt sich auf die Mitglieder der Landesregierung und auf alle Einrichtungen und Personen, die der Aufsicht oder Weisungsbefugnis der Landesregierung unterliegen. In der Sache ist jeder politische Bereich von der Verantwortlichkeit der Landesregierung umfasst, in dem die Landesregierung tätig geworden ist oder sich geäußert hat oder indem sie tätig werden kann. Das Kontroll- und damit auch das Fragerecht des Landtags ist dabei nicht auf die nachträgliche Unterrichtung über abgeschlossenes Regierungshandeln beschränkt.⁹

⁴ Die Enquete-Kommission 12/1 „Verfassungsreform“ und 13/1 „Parlamentsreform“ haben empfohlen, das parlamentarische Fragerecht und die Antwortpflicht der Landesregierung ausdrücklich in der Landesverfassung zu verankern, s. Drs. 12/5555, S. 75 ff. und 13/3500, S. 42 ff.

⁵ Vgl. BVerfGE 13, 123, 125; 57, 1, 5; BVerfGE, 3. Kammer des 1. Senats, NJW 1996, S. 2085 f.; VerfGH NW, DVBl. 1994, S. 48; VGH Mannheim, NJW 1997, S. 754 ff. (756).

⁶ S. Glaußen/Edinger, DÖV 1995, S. 942.

⁷ S. das Schreiben des Ministers der Justiz an den Landtagspräsidenten vom 13.11.1981.

⁸ S. Ritzel/Bücker, Hdb. für die parlamentarische Praxis, Kommentar GOBT, Anlage 4, I. Fragerecht, Nummer 2, Erl. I. b).

⁹ S. Trossmann, Parlamentsrecht des Dt. Bundestages, Kommentar, 1977, § 11 Rn. 8.

Parlamentarische Kontrolle kann auch begleitend und mitwirkend sein; sie kann gerichtet sein auf die Beeinflussung und Initiierung von Regierungshandeln und auch darauf, eigene Initiativen zu ergreifen, wenn die Landesregierung nicht wie gewünscht tätig wird.

Eine Verantwortlichkeit der Landesregierung für Nebentätigkeiten, Ehrenämter usw. von kommunalen Wahlbeamten ergibt sich aus drei Gesichtspunkten:

Zum Ersten ist die Landesregierung im Rahmen der Rechtsaufsicht mit dafür verantwortlich, dass kommunale Beamte Nebentätigkeiten und Ehrenämter im Einklang mit den hierfür geltenden Vorschriften ausüben. Denn nach Art. 49 Abs. 3 Satz 2 LV führt der Staat die Aufsicht darüber, dass die kommunale Verwaltung im Einklang mit den Gesetzen geführt wird (Rechtsaufsicht, § 117 Satz 1 GemO, § 60 Satz 1 LKO). Aufsichtsbehörden sind Kreisverwaltung, Bezirksregierung sowie das fachlich zuständige Ministerium (§ 118 GemO, § 61 LKO). Dabei geht die Rechtsaufsicht bei kommunalen Wahlbeamten weiter als bei anderen Kommunalbeamten:¹⁰

- Bei kommunalen Wahlbeamten ohne Dienstvorgesetzten – Landräte und (Ober-)Bürgermeister – trifft dessen allgemeiner Vertreter die Entscheidungen hinsichtlich Nebentätigkeiten. Im Hinblick auf die Gefahr von Interessen- und Loyalitätskonflikten des Vertreters gegenüber seinem Vorgesetzten sind nach § 181 Abs. 2 LBG der Aufsichtsbehörde folgende Entscheidungen des allgemeinen Vertreters aufzuzeigen:
 1. über genehmigungsbedürftige Nebentätigkeiten (§ 73 LBG),
 2. über die Versagung nicht genehmigungspflichtiger Nebentätigkeiten, weil der Beamte bei ihrer Ausübung dienstliche Pflichten verletzt (§ 74 Satz 2 LBG),
 3. über Ausnahmen vom Gebot, Nebentätigkeiten außerhalb der Arbeitszeit auszuüben, die nicht im dienstlichen Interesse liegen oder dienstlich veranlasst sind (§ 74 a Abs. 1 Satz 2 LBG), und
 4. über die Inanspruchnahme von Einrichtungen, Personal oder Material des Dienstherrn (§ 74 b).¹¹

¹⁰ S. Oster in: Gabler u.a., Kommunalverfassungsrecht in Rh.Pf., § 117 GemO Rn. 4.4.1.

¹¹ S. dazu Arnold/Herbig, LBG, in: Praxis der Gemeindeverwaltung, C 17 RhPf., §§ 180-183, Anm. 1.2.

- In Disziplinarangelegenheiten übt bei kommunalen Wahlbeamten, die keinen Dienstvorgesetzten haben, die Rechtsaufsicht dessen Befugnisse aus (§ 116 Abs. 1 LandesdisziplinarG). Sie hat also beim Verdacht eines Dienstvergehens disziplinarische Ermittlungen in die Wege zu leiten, ggf. eine Disziplinarmaßnahme zu verhängen oder Disziplinaranzeige zu erheben. Für die Disziplinaranzeige gilt dies auch in Bezug auf Beigeordnete und Kreisbeigeordnete. Insoweit ist die Aufsichtsbehörde auch zuständig für die disziplinarische Aufklärung und Verfolgung von Verstößen kommunaler Wahlbeamter gegen die Vorschriften des Nebentätigkeitsrechts.
- Streitige Forderungen der Gemeinde gegen Bürgermeister oder Beigeordnete werden von einem Vertreter der Aufsichtsbehörde geltend gemacht (§ 78 Abs. 3 Satz 2 GemO). Dies gilt für Landkreise entsprechend (§ 57 LKO).

Zum Zweiten erlässt die Landesregierung nach § 77 durch Rechtsverordnung diejenigen Regelungen, die zur Ausführung der §§ 71 a bis 76 LBG über Nebentätigkeiten von Beamten, einschließlich der kommunalen Wahlbeamten erforderlich sind.

Gemäß § 77 Satz 2 LBG ist in der Rechtsverordnung

„insbesondere zu bestimmen,

1. welche allgemein genehmigten Nebentätigkeiten dem Dienstherrn unter Angabe von Art und Umfang anzuzeigen sind,
2. ob und inwieweit der Beamte für eine im öffentlichen Dienst ausgeübte oder auf Verlangen, Vorschlag oder Veranlassung seines Dienstherrn übernommene Nebentätigkeit eine Vergütung erhält oder eine erhaltene Vergütung abzuführen hat,
3. in welcher Höhe der Beamte für die Inanspruchnahme von Einrichtungen, Personal oder Material des Dienstherrn ein Entgelt zu entrichten hat,
4. in welcher Höhe rückständige Beträge aus abzuliefernden Vergütungen oder zu entrichtenden Nutzungsentgelten zu verzinsen sind.“

Die Landesregierung ist diesem gesetzlichen Regelungsauftrag durch Erlass der Nebentätigkeitsverordnung (NebVO)¹² nachgekommen. Sie ist dem Landtag verantwortlich dafür, dass die NebVO dem gesetzlichen Auftrag ausreichend gerecht wird.

Zum Dritten ergibt sich die Verantwortlichkeit der Landesregierung für die Nebentätigkeiten kommunaler Wahlbeamter auch daraus, dass sie zu diesem Thema eine politische Initiative ergriffen hat: Anfang September 1998 gab Ministerpräsident Beck seine Absicht bekannt, nach der Bundestagswahl eine Expertenkommission zum

¹² Vom 2.2.1987 (BS 2030-1-1), zuletzt geändert durch VO vom 15.7.1997, GVBl. S. 252.

Thema Nebentätigkeiten von Angehörigen des öffentlichen Dienstes einzuberufen, die sich auch mit den Nebentätigkeiten kommunaler Wahlbeamter befassen solle.¹³ Diese Kommission hat sich Anfang November 1998 im Beisein des Ministerpräsidenten konstituiert. In einer Pressemeldung der Staatskanzlei vom 6.11.98 heißt es dazu u.a.: „Vor dem Hintergrund der zum Teil sehr emotional geführten Diskussion um die Nebentätigkeiten von Angehörigen des öffentlichen Dienstes gehe es darum, das Nebentätigkeitsrecht vorbehaltlos zu durchleuchten, erkennbare Fehlentwicklungen zu korrigieren und die im Umgang mit diesem Thema erforderliche Transparenz zu schaffen“. Die Kommission solle das gesamte Nebentätigkeitsrecht abdecken, auch die Nebentätigkeiten kommunaler Wahlbeamter. „Neben dem Gesichtspunkt der generellen Einschränkung von Nebentätigkeiten vor allem vor dem Hintergrund der nach wie vor hohen Arbeitslosigkeit werde es auch darauf ankommen, den Kernbestand der Nebentätigkeiten festzulegen, der zur Wahrnehmung politischer Verantwortlichkeit und zur Erhaltung der Funktionsfähigkeit des Staates erforderlich sei. Unter dem Gesichtspunkt der Akzeptanz der Nebentätigkeiten im öffentlichen Dienst wird sich die Kommission auch mit Fragen der Begrenzung der Nebentätigkeiten und einer Anpassung der Ablieferungspflicht beschäftigen müssen.“ In der Kommission sind die Kommunalen Spitzenverbände durch drei ehemalige kommunale Wahlbeamte vertreten.¹⁴

2. Zur Antwortpflicht gehört die Verpflichtung, dem Landtag grundsätzlich auch solche Informationen zu beschaffen, die der Landesregierung selbst nicht vorliegen. Denn zum einen darf sich die Landesregierung ihrer parlamentarischen Verantwortung nicht durch Nichtwissen entziehen. Sie hat deshalb Anfragen nicht nur insoweit zu beantworten, als sie über die entsprechenden Kenntnisse verfügt, sondern auch soweit sie über diese Kenntnisse im Rahmen ihrer Tätigkeit und Verantwortung verfügen *muss*.¹⁵ Zum anderen ist das Parlament bei der Erfüllung seiner Aufgaben auf die Informationen der Regierung angewiesen. Die Regierung wird als die - im Vergleich zum Parlament - „informierte Gewalt“ bezeichnet:¹⁶ Sie ist das Staatsorgan,

¹³ Vgl. u.a. „Blickpunkt: Was Politiker dazuverdienen“, Rheinpfalz vom 12.9.98; „Der Ablieferungspflicht entzogen“, FAZ vom 16.9.98; „Kommunen wollen bei Nebenjobs mitreden“, AZ vom 29.9.98.

¹⁴ S. „Unabhängige Expertenkommission Nebentätigkeiten konstituiert“, Internetseite der Landesregierung (www.rlp.de), Bereich Politik, Pressemeldungen Staatskanzlei.

¹⁵ Vgl. David, Hamburgische Verfassung, 1994, Art. 24 Rn. 28.

¹⁶ S. Linck, DÖV 1983, 957, 959; und in: Linck/Jutzi/Hopfe, Die Verfassung des Freistaats Thüringen, Kommentar, 1994, Art. 67 Rn. 6.

das für die Verwaltung des Staates zuständig ist; ihr - und nicht dem Parlament - ist der dazu erforderliche Verwaltungsapparat zugeordnet, der zur Sammlung, Sichtung und Aufbereitung der für die Wahrnehmung der Staatsaufgaben erforderlichen Informationen in der Lage ist. Die Regierung hat diese Informationen unter dem Gesichtspunkt der Verfassungsorgantreue¹⁷ auch dem Parlament zur Verfügung zu stellen.¹⁸ Somit besteht eine grundsätzliche Verpflichtung der Landesregierung, dem Parlament Informationen zu beschaffen, soweit sie rechtlich und tatsächlich dazu in der Lage ist und soweit das Parlament sie sich nicht oder nur mit unverhältnismäßigem Aufwand beschaffen kann.¹⁹

3. Die Landesregierung war der Ansicht, dass im vorliegenden Fall der Datenschutz ihre Antwortmöglichkeit rechtlich begrenzt. Die erbetenen Detailangaben zu Nebentätigkeiten, Ehrenämtern usw. dürften nur mit Zustimmung der kommunalen Wahlbeamten ermittelt und weitergeleitet werden. Die Landesregierung ging dabei davon aus, dass eine Anonymisierung „auf Grund der Fragestellung und mit Blick auf den betroffenen Personenkreis faktisch nicht möglich“ sei,²⁰ da die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei einer Reihe von Fragen ausdrücklich darum gebeten hatte, die gewünschten Angaben für die kommunalen Wahlbeamten einzeln aufzuführen. Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN hat jedoch in ihrem Schreiben vom 23.11.1998, in dem sie die ergänzende Beantwortung nach § 97 GOLT beantragte, klargestellt, dass dem Schutzinteresse der betroffenen Personen als auch dem Informationsrecht des Parlaments vielfach durch eine anonymisierte Form der Beantwortung Rechnung getragen werden könne, soweit die Daten nicht ohnehin öffentlich seien. Es wäre deshalb - entgegen dem ersten Anschein, den die Fragestellung erweckt - wohl auch denkbar, bei der Beantwortung z.B. Namen²¹ oder andere schützenswerte Daten, die Außenstehenden den unmittelbaren Rückschluss auf die betreffende Person

¹⁷ S. VerfGH NRW, DVBl. 1994, 48 ff., 50.

¹⁸ Magiera in: Schneider/Zeh, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, 1989, S. 1440 f. (Rn. 65). Lt. BVerfG wird durch das „Frage- und Interpellationsrecht des Parlaments“ ... „den Mitgliedern der Bundesregierung die verfassungsrechtliche Pflicht auferlegt, auf Fragen Rede und Antwort zu stehen und den Abgeordneten die zur Ausübung ihres Mandats erforderliche Information zu verschaffen“,

s. BVerfGE 57, 1, 5; s.a. BVerfGE 13, 123, 125; VerfGH NRW, DVBl. 1994, 48, 49.

¹⁹ So bereits das Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes für den HuFA vom 7.12.1984, Az. II/52-481, Vorlage 10/517, S. 5; s.a. David, Hamburgische Verfassung, 1994, Art. 24 Rn. 28 f.

²⁰ S. Antwort der Landesregierung, Drs. 13/3668, S. 3.

²¹ Etwa: Landrat 1..., Landrat 2 ... usw.

erlauben²², wegzulassen. Die Gestaltung der Antworten liegt insoweit im pflichtgemäßen Ermessen der Landesregierung.²³

Im Übrigen kann der zu Recht angesprochene Konflikt zwischen dem Informationsanspruch des Parlaments und der Pflicht zur Geheimhaltung von Personaldaten dadurch gelöst werden, dass der Landtag seinerseits für den notwendigen Datenschutz Sorge trägt.²⁴ Hierfür sieht die Geschäftsordnung in § 97 GOLT die Beantwortung in nicht öffentlicher und vertraulicher Ausschusssitzung vor.²⁵ Das parlamentarische Kontrollrecht müsste nur dann hinter dem Datenschutz zurückstehen, wenn es um Daten aus dem Kernbereich der Privatheit ginge. Um solche Daten dürfte es sich im vorliegenden Fall schon deshalb nicht handeln, weil sie – zumindest auch – den dienstlichen Bereich der Beamten betreffen. Denn die Beamten sind bei der Ausübung von Nebentätigkeiten, Ehrenämtern usw. nicht frei, sondern unterliegen den Vorschriften des LBG und der NebVO. Diese Vorschriften regeln und beschränken im dienstlichen Interesse derartige Tätigkeiten von Beamten. Wer sie schuldhaft verletzt, begeht ein Dienstvergehen i.S.d. § 85 LBG.

4. Die Antwort- und Informationsbeschaffungspflicht könnte ferner begrenzt sein durch die verfassungsrechtliche Garantie der kommunalen Selbstverwaltung (Art. 28 Abs. 2 GG; Art. 49 LV). Dazu gehört auch die so genannte Personalhoheit.²⁶ Sie umfasst u.a. das Recht, im Rahmen der Gesetze selbständig Personalentscheidungen zu treffen, also auch Entscheidungen über Nebentätigkeiten, Ehrenämter und sonstige Tätigkeiten kommunaler Wahlbeamter. Das Recht auf kommunale Selbstverwaltung richtet sich gegen den Staat und kann auch den staatlichen Zugriff auf kommunale Daten begrenzen.

²² Etwa die Namen von Organisationen, in denen Nebentätigkeiten usw. ausgeübt werden.

²³ Vgl. Gottschalck, Die Hamburgische Bürgerschaft, 1993, S. 100 f.

²⁴ Vgl. BVerfGE 67, 100, 144. So auch im Ergebnis der Landesbeauftragte für den Datenschutz in seinem Schreiben an Innenminister Zuber vom 27.11.1998, Az. 5903.

²⁵ S. Glaben/Edinger, DÖV 1995, S. 945 f.

²⁶ Vgl. VGH RhPf., Der Personalrat 1994, S. 269 ff., 275, 282 (LPersVG); Hintzen, Das kommunale Dienstrecht, in: Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis (HKWP), Bd. 1, 2. Auflage S. 218 f.; Meyer, Kommunalrecht, in: Meyer/Stolleis, Staats- und Verwaltungsrecht in Hessen, 4. Auflage 1996, S. 147 ff., 209.

a) Diese Grenze könnte allerdings nur einer *zwangsweisen* Informationsbeschaffung entgegenstehen. Die Landesregierung bliebe insoweit verpflichtet, sich zumindest um die Informationsbeschaffung auf freiwilliger Basis zu bemühen.²⁷ Die Kommunen sind ihrerseits auch regelmäßig bereit, die Landesregierung bei Informationsbegehren des Landtags freiwillig zu unterstützen. Denn sie haben im Allgemeinen ein Interesse daran, dass der Landtag insbesondere bei der Abschätzung der Folgen seiner Gesetze und sonstigen Entscheidungen in der Lage ist, die Situation der Kommunen realistisch zu beurteilen.²⁸ Die Kommunen wären möglicherweise auch im vorliegenden Fall bereit gewesen, der Landesregierung die gewünschten Auskünfte zu erteilen, wenn klar gewesen wäre, dass a) die Antworten, die auf schützenswerten Daten beruhen, grundsätzlich anonymisiert werden, und b) dass ein Einverständnis der betroffenen Beamten zur Erhebung und Weitergabe ihrer Daten im Hinblick auf den Datenschutz nicht erforderlich ist. Dazu kommt, dass derartige Informationen für die Überprüfung des Nebentätigkeitsrechts durch die Kommission, die Ministerpräsident Beck einberufen hat, ebenso erforderlich sein dürften wie für die entsprechende Meinungsbildung im Landtag.

b) Nur soweit die Kommunen die zur Beantwortung der Großen Anfrage erforderlichen Auskünfte auch unter den veränderten Voraussetzungen - weitgehend anonymisierte Beantwortung, keine Zustimmung der Betroffenen erforderlich – nicht freiwillig erteilen sollten, käme es darauf an, inwieweit die Landesregierung die Kommunen zur Auskunft verpflichten kann.

Das Selbstverwaltungsrecht und damit auch die Personalhoheit besteht nur im Rahmen der Gesetze. Dazu gehören auch die Vorschriften des Nebentätigkeitsrechts. Ihre Einhaltung sicherzustellen ist Aufgabe der staatlichen Rechtsaufsicht. Daraus folgt, dass die Kontrollkompetenz des Landtags²⁹ und auch die Informationsbeschaffungspflicht der Landesregierung jedenfalls so weit reicht wie die Verantwortung des Staates für die Einhaltung von Recht und Gesetz durch die Kommunen im Rahmen der Rechtsaufsicht.

²⁷ S. David, Hamburgische Verfassung, 1994, Art. 24 Rn. 28 f.

²⁸ Vgl. z.B. die jüngste Antwort der Landesregierung auf die Große Anfrage der CDU-Fraktion „Lage der Kommunen in Rheinland-Pfalz“, Drs. 13/3597.

²⁹ Dazu im Hinblick auf die Selbstinformation des Parlaments durch einen parlamentarischen Untersuchungsausschuss OVG Saarlouis, NVwZ 1987, S. 612; s.a. Böckenförde, AöR 103 (1978), S. 1 ff., 24 ff.; Linck in Linck/Jutzi/Hopfe, ThürVerf., 1994, Art. 48 Rn. 55.

Nach §§ 120 GemO, 63 LKO kann sich die Aufsichtsbehörde, „soweit es zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich ist, jederzeit über alle Angelegenheiten der Gemeinde/des Landkreises unterrichten; sie kann an Ort und Stelle prüfen und besichtigen, an Sitzungen teilnehmen, mündliche und schriftliche Berichte anfordern sowie Akten und sonstige Unterlagen einsehen.“ Allerdings kann die Aufsichtsbehörde von ihrem Unterrichtsrecht nicht schrankenlos Gebrauch machen. Nach Auffassung des Obergerverwaltungsgerichts Rheinland-Pfalz setzt das Unterrichtsverlangen der Aufsichtsbehörde „einen gegenständlich bestimmten Anlass voraus, der geeignet ist, Zweifel gegen die Rechtmäßigkeit eines bestimmten gemeindlichen Verhaltens aufkommen zu lassen“, da staatliche Aufsicht „nicht zu einer Beeinträchtigung der gemeindlichen Selbstverwaltung oder zu einer Behinderung der Gemeinden bei der Erledigung ihrer Selbstverwaltungsangelegenheiten führen darf“.³⁰ Die Anforderungen an den Anlass einer aufsichtsrechtlichen Unterrichtung dürfen dabei nicht überspannt werden: so kann beispielsweise bereits die Vermutung von verbreiteten Gesetzesverstöße es rechtfertigen, dass sich die Aufsichtsbehörde ggf. auch bei allen Kommunen von der Handhabung der betreffenden Vorschriften unterrichten lässt.³¹ Eine parlamentarische Anfrage bietet somit jedenfalls dann einen Grund für eine zwangsweise aufsichtsrechtliche Unterrichtung, wenn sie einen solchen Anlass enthält oder auf Grund eines solchen Anlasses gestellt wird.

Die Große Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN wurde gestellt vor dem Hintergrund der öffentlichen Diskussion über und die Kritik an Umfang und Bezahlung von Nebentätigkeiten, Ehrenämtern und sonstigen Tätigkeiten kommunaler Wahlbeamter. Davon berührt ist auch die Rechtmäßigkeit der Ausübung dieser Tätigkeiten; hiernach wurde in der Anfrage auch ausdrücklich gefragt.³² Anlass für Zweifel an der Rechtmäßigkeit können sich bereits aus Art und Umfang der bekannt gewordenen Nebentätigkeiten ergeben. So stellt sich z.B. die Frage nach der korrekten Abgrenzung von Haupt- und Nebenamt (§ 71a Abs. 3 und 4 LBG) sowie die Frage, ob im Einzelfall jeweils die Voraussetzungen für die Genehmigung einer Nebentätigkeit vorlagen (§ 73 Abs. 2 LBG - keine Beeinträchtigung dienstlicher Interessen) oder eine Untersagung geboten war (wegen Verletzung von Dienstpflichten,

³⁰ OVG RhPf., AS 14, 376, 377 f.

³¹ Vgl. Meyer, Kommunalrecht, in: Meyer/Stolleis, Staats- und Verwaltungsrecht in Hessen, S. 228; Schlempp, HessGemO, § 137 Anm. I; vgl. auch Bauer/Böhle/Masson/Samper, Bay. Kommunalgesetze, Art. 111 GemO Rn. 2; überhaupt keinen Anlaß für erforderlich halten Galette/Laux, GemO Schl.-Holst., § 120 Rn. 1.

³² S. Drs. 13/3668, Vorspann der Anfrage und die Fragen 1.8, 5.1 und 5.4.

§ 74 Satz 2 LBG), und ob die Modalitäten der Nebentätigkeiten (grds. außerhalb der Arbeitszeit, § 74a LBG) eingehalten wurden. Die Höhe der Nebeneinkünfte und die Tatsache, dass ein Landrat offenbar nach deren Bekanntwerden ankündigte, in Zukunft einen Teil seiner Nebenverdienste abzuführen, wirft die Frage auf, ob die Vorschriften über die Vergütung von Nebentätigkeiten (§ 71 a Abs. 5 LBG, §§ 6 ff. NebVO), insbesondere über die Abführungspflicht (§ 8 NebVO) in vollem Umfang eingehalten wurden. Öffentlich diskutiert wurde auch die Frage des Missbrauchs der Möglichkeit, nach § 2 Nr. 6 NebVO bestimmte Tätigkeiten kraft Satzung zu öffentlichen Ehrenämtern zu erklären, um damit z.B. die Ablieferungspflicht zu umgehen.³³

Es spricht viel dafür, dass diese Umstände ausreichen, damit sich die Aufsichtsbehörde über die entsprechenden Nebentätigkeiten gemäß §§ 120 GemO, 63 LKO unterrichten lässt. Zu berücksichtigen ist dabei auch die gesteigerte Verantwortung der Aufsichtsbehörde für Rechtmäßigkeit des Verhaltens kommunaler Wahlbeamter (im Hinblick auf das Disziplinarrecht und auf mögliche Forderungen der Kommunen im Hinblick auf nicht abgeführte Verdienste aus Nebentätigkeiten, s.o. unter C.I.1.) sowie die parlamentarische Verantwortlichkeit der Landesregierung für die Nebentätigkeitsverordnung. Schließlich war die öffentliche Diskussion und Kritik auch der Grund dafür, dass die Landesregierung eine Kommission zum Nebentätigkeitsrecht in Leben gerufen hat. Angesichts der öffentlichen Debatte kann sich die Landesregierung außerdem auch auf die Schutz- und Beratungsfunktion der Aufsicht³⁴ berufen: Die Unterrichtung kann dazu führen, dass der Verdacht der Missachtung der Nebentätigkeitsbestimmungen gegenüber Kommunen, ihren Wahlbeamten und deren Vertreter, die für Entscheidungen über Nebentätigkeiten u.ä. zuständig sind, in der Öffentlichkeit ausgeräumt wird; sie kann ferner dazu führen, dass Missverständnisse im Hinblick auf die geltende Rechtslage aufgedeckt und durch Beratung ausgeräumt werden.

³³ S. z.B. ausdrücklich FAZ vom 16.9.98, „Der Ablieferungspflicht entzogen“, s.a. Rheinpfalz vom 12.9.1998 „Bei 15.000 Mark ist lange nicht Schluss“.

³⁴ Dazu Oster in: Gabler u.a., Kommunalverfassungsrecht in Rh.Pf., § 117 GemO Rn. 5.

Bei der Ausübung von Aufsichtsmaßnahmen ist das Verhältnismäßigkeitsprinzip zu beachten.³⁵ Unverhältnismäßig könnte etwa eine unangemessene Ausforschung sein, z.B. in der Form der Anforderung aller einschlägigen Personalakten. Mit dem Verhältnismäßigkeitsprinzip stünde es aber wohl in Einklang, wenn die Aufsichtsbehörde diejenigen Angaben verlangte, die bei den Kommunen nach dem Nebentätigkeitsrecht vorliegen bzw. vorliegen müssen.³⁶ Mit Hilfe dieser Angaben dürfte sich die Große Anfrage weitgehend beantworten lassen. Die Vertraulichkeit solcher Angaben steht der Unterrichtung der Aufsichtsbehörden nicht entgegen.³⁷

Im Hinblick darauf wird die Landesregierung ihrer parlamentarischen Verantwortung kaum gerecht, wenn sie auf Fragen nach der Einhaltung des Nebentätigkeitsrechts durch kommunale Wahlbeamte mit Nichtwissen antwortet, weil ihr die entsprechenden Angaben aus den Kommunen fehlen.³⁸ Auch die Einsetzung der Kommission zum Nebentätigkeitsrecht durch den Ministerpräsidenten entbindet insoweit nicht von der Antwortpflicht gegenüber dem Landtag.

II. Öffentliche Beantwortung

Parlamentarische Kontrolle erfolgt grundsätzlich öffentlich. Dies ist Voraussetzung für eine demokratische Rückkopplung zwischen Volksvertretung, Regierung und Volk. Die Landesregierung beantwortet parlamentarische Anfragen deshalb öffentlich, wenn nicht der verfassungsrechtlich gebotene Datenschutz oder sonstige Geheimhaltungsvorschriften eine nicht öffentliche oder vertrauliche Beantwortung erfordern (s. § 97 GOLT).

³⁵ Vgl. Oster in: Gabler u.a., Kommunalverfassungsrecht in Rh.Pf., § 117 GemO Rn. 6 und § 120 GemO Rn. 2.2.; Thieme, Nds. GemO, 3. Aufl. 1997, § 129 Rn. 1. Nach Ansicht des OVG RhPf. ist die Aufsichtsbehörde allerdings bei der Wahl der Form ihrer Unterrichtung nicht gebunden an das Verhältnismäßigkeitsprinzip, weil die verschiedenen Unterrichtsmittel nicht in einer bestimmten „Rangfolge“ zueinander stehen, s. OVG RhPf., AS 14, 376 ff.

³⁶ Etwa der Nachweis der Nebentätigkeitsgenehmigungen nach § 4 NebVO sowie sonstige nebentätigkeitsrechtliche Entscheidungen, s. auch die Antwort der Landesregierung zu Frage 5.2 der Großen Anfrage, Drs. 13/3668, S. 7.

³⁷ S. Gern, Dt. Kommunalrecht, 2. Aufl., S. 502 Rn. 811; Andrick, JA 87, S. 546 ff., 549; Schlempp, Hess. GemO, § 137 Anm. I.

³⁸ S. die Antworten zu den Fragen 1.8, 5.1 und 5.4 in Drs. 13/3668.

Dem Datenschutz unterliegt die Übersicht über die Nebentätigkeitsgenehmigungen nach § 4 NebVO: Für sie gelten die Bestimmungen über die vertrauliche Behandlung von Personalvorgängen (§ 102 LBG). Die Übersicht enthält folgende Daten: Name und Amtsbezeichnung des Beamten, Gegenstand und zeitlicher Umfang der Nebentätigkeit, Höhe der Vergütung für Nebentätigkeiten im öffentlichen Dienst und das Datum der Genehmigung. Personaldaten, die nach § 102 LBG grundsätzlich vertraulich zu behandeln sind, sind auch diejenigen Angaben zu Nebentätigkeiten kommunaler Wahlbeamter, die die Kommunen der Aufsichtsbehörde nach § 181 Abs. 2 LBG mitzuteilen haben. Eine Beantwortung, die solche Personaldaten enthält, müsste deshalb grundsätzlich in vertraulicher Ausschusssitzung erfolgen; dies hat die Landesregierung auch angeboten.

Allerdings unterliegen diese Daten nur soweit dem Datenschutz, als sie nicht nach anderen Vorschriften öffentlich sind. Öffentlich sind bestimmte Angaben über diejenigen Personen, die die Kommunen in ihren Privatunternehmen und rechtsfähigen Anstalten vertreten: So sieht § 88 Abs. 1 GemO vor, dass der Bürgermeister oder der zuständige Beigeordnete die Gemeinde in der Gesellschafterversammlung oder dem entsprechenden Organ von Unternehmen in Privatrechtsform vertreten, an denen die Gemeinde beteiligt ist. Sie können Gemeindebedienstete mit ihrer Vertretung beauftragen. Diese Daten sind nicht nur nach § 88 GemO öffentlich, sondern auch nach den Publizitätsvorschriften, die für die jeweilige private Unternehmensform gelten. Ähnliches gilt nach § 86 b Abs. 3 GemO für die Wahrung der Gemeindeinteressen in ihren rechtsfähigen Anstalten des öffentlichen Rechts. Dort führt der Bürgermeister oder der zuständige Beigeordnete den Vorsitz, die übrigen Verwaltungsratsmitglieder werden vom Gemeinderat gewählt. Auch diese Angaben sind öffentlich. Ferner hat die Gemeindeverwaltung nach § 90 Abs. 2 GemO dem Gemeinderat mit dem Entwurf der Haushaltssatzung einen Bericht über ihre Beteiligung an Unternehmen des privaten Rechts vorzulegen, an denen sie mit mindestens 5% beteiligt ist. Der Bericht soll insbesondere Angaben enthalten über „die Besetzung der Organe“ sowie „die gewährten Gesamtbezüge der Mitglieder der Geschäftsführung und des Aufsichtsrats oder der entsprechenden Organe des Unternehmens für jede Personengruppe“ (§ 90 Abs. 2 Satz 3 Nr. 3 GemO). Der Beteiligungsbericht ist öffentlich (§ 90 Abs. 2 Satz 4 GemO). Diese Vorschriften gelten für Landkreise entsprechend (§ 57 LKO).

Bestimmte Angaben könnten u.U. auch nach § 33 Abs. 2 GemO öffentlich sein. Nach dieser Vorschrift unterrichtet der Bürgermeister den Gemeinderat jährlich in öffentlicher Sitzung über bestimmte Verträge der Gemeinde, ihrer Einrichtungen und Unternehmen mit Rats- und Ausschusmitgliedern und mit Gemeindebediensteten. Im Übrigen gibt § 33 Abs. 5 GemO dem Datenschutz grundsätzlich Vorrang vor den sonstigen in § 33 aufgeführten Unterrichts- und Kontrollrechten des Gemeinderats.³⁹ Vergleichbares sieht § 26 LKO für die Landkreise vor.

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN weist zu Recht darauf hin, dass auch die Ausübung eines öffentlichen Ehrenamtes nach §§ 71 a Abs. 1 Satz 2 LBG, 2 NebVO keine geheimhaltungsbedürftige Tatsache sein kann. Es handelt sich gemäß § 2 NebVO um

1. die Mitgliedschaft in Vertretungsorganen und Ausschüssen der Gebietskörperschaften, Zweckverbände und Ortsbeiräte,
2. die ehrenamtliche Mitgliedschaft in Organen der Sozialversicherungsträger und ihrer Verbände sowie der Bundesanstalt für Arbeit,
3. die Tätigkeit als ehrenamtlicher Richter,
4. die Tätigkeit als ehrenamtlicher Bürgermeister, Beigeordneter, Ortsvorsteher, Kreisbeigeordneter, Vorsitzender oder Stellvertretender Vorsitzender des Bezirkstags oder in vergleichbarer Rechtsstellung bei Gemeinden und Gemeindeverbänden,
5. die ehrenamtliche Tätigkeit in den kommunalen Spitzenverbänden,
6. die sonstige als solche in Rechtsvorschriften bezeichnete oder auf behördlicher Bestellung oder auf Wahl beruhende unentgeltliche Mitwirkung bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben, soweit sie in Ausübung staatsbürgerlicher Rechte und Pflichten erfolgt.

Diese ehrenamtlichen Tätigkeiten sind – wie ihre Bezeichnung bereits ausdrückt – ihrer Natur nach grundsätzlich öffentlich.

Soweit personenbezogene Angaben dem Datenschutz unterliegen, ist eine öffentliche Beantwortung nur in anonymisierter Form möglich. Ob und welche Fragen öffentlich beantwortet werden können, hängt insoweit davon ab, ob die Angaben so anonymisiert werden können, dass der Datenschutz ihrer Veröffentlichung nicht im Wege steht. Die Gestaltung der Antworten liegt - wie oben unter C.I.3. dargelegt - insoweit im pflichtgemäßem Ermessen der Landesregierung.

³⁹ Vgl. auch die Antwort der Landesregierung zu Frage 5.2 der Großen Anfrage, Drs. 13/3668, S. 7.

D. Ergebnis

1. Die Landesregierung hat die Große Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zu „Nebentätigkeiten, Wahrnehmung von öffentlichen Ehrenämtern, ehrenamtliche und sonstige Tätigkeiten von Oberbürgermeisterinnen und Oberbürgermeistern, Bürgermeisterinnen und Bürgermeistern und Landrätinnen und Landräten“ (Drs. 13/3518) in der Sache zu beantworten. Soweit sie die Fragen nicht aus eigener Kenntnis beantworten kann, ist sie grundsätzlich gehalten, sich die Informationen bei den Kommunen zu beschaffen.

Soweit die Kommunen auch unter der Voraussetzung, dass schützenswerte Angaben weitgehend anonymisiert werden und eine Zustimmung der Betroffenen zur Erhebung und Weitergabe der Daten nicht erforderlich ist, nicht bereit sein sollten, der Landesregierung die zur Beantwortung erforderlichen Angaben freiwillig zu erteilen, steht der Landesregierung grundsätzlich das aufsichtsrechtliche Unterrichtsrecht zur Verfügung.

2. Einer öffentlichen Antwort, welche personenbezogene Daten über Nebentätigkeiten, Ehrenämter usw. enthält, steht grundsätzlich die gesetzlich vorgesehene Vertraulichkeit von Personaldaten entgegen, es sei denn, bestimmte Daten sind auf Grund besonderer gesetzlicher Vorschriften öffentlich. Im Übrigen ist eine öffentliche Antwort auch soweit möglich, als schützenswerte personenbezogene Daten ausreichend anonymisiert werden können.

Wissenschaftlicher Dienst