



Wissenschaftlicher Dienst

Aktenzeichen WD 6/52-1553

29. März 2007

Beantwortung einer Kleinen Anfrage

A. Auftrag

Die Fraktion der CDU hat den Wissenschaftlichen Dienst um eine gutachtliche Stellungnahme zu der Antwort der Landesregierung vom 9. März 2007 (LT-Drs. 15/875) auf die Kleine Anfrage Nr. 521 der Abg. Anke Beilstein betreffend „Unterrichtsausfall am Martin-von-Cochem Gymnasium“ vom 11. Februar 2007 gebeten. Insbesondere gehe es um die Frage, ob die Landesregierung die Beantwortung von konkreten Fragen nach dem Unterrichtsausfall mit der Begründung, dass die Daten geschützt seien und die Schule Vertrauensschutz genieße, ablehnen dürfe. Die Fraktion bittet um kurzfristige Prüfung.

Die Kleine Anfrage Nr. 521 lautet wie folgt:

- „1. Wie hoch war der temporäre Unterrichtsausfall am Martin-von-Cochem Gymnasium im 1. Schulhalbjahr 2006/07, der von dem regulär dafür eingesetzten Lehrpersonal infolge Krankheit, Fortbildung, Versetzung o.ä. nicht erteilt wurde (Stundenausfall absolut sowie im Verhältnis zu den Soll-Stunden)?
2. Auf welche Fächer entfielen diese Unterrichtsstunden?
3. Wie viele dieser Stunden konnten durch PES aufgefangen werden?
4. Welche Qualifikationen hatten die im Rahmen von PES eingesetzten Personen?
5. Wie viele Ausfallstunden entfielen auf die Mittelstufe und wie viele auf die Oberstufe?“

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.

Die Antwort der Ministerin für Bildung, Wissenschaft, Jugend und Kultur lautet wie folgt:

„Vorbemerkung:

Angaben zur Unterrichtsversorgung werden zum Erhebungsstichtag für die amtliche Schulstatistik ermittelt und dem Landtag regelmäßig nach Auswertung durch die Schulaufsicht im Dezember eines jeden Jahres zur Verfügung gestellt (Landtagsvorlage 15/643). Die Unterrichtsversorgung am Martin-von-Cochem-Gymnasium beträgt danach im Schuljahr 2006/2007 98,5% (Soll: 1.175,00 LWS; Ist: 1.157,50 LWS).

Eine landesweite Erfassung und Auswertung des temporären Unterrichtsausfalls für alle Schulen findet nicht statt, da dies mit einem unverhältnismäßig hohen Aufwand für die Schulen und die Schulaufsicht verbunden wäre. Die rd. 500 Schulen, die am Projekt ‚Erweiterte Selbständigkeit‘ (PES) teilnehmen und zu denen auch das Martin-von-Cochem-Gymnasium gehört, erfassen alle Geschäftsvorgänge einschließlich statistischer Daten in einem geschützten Internetportal. Dies ermöglicht eine Auswertung zum temporären Unterrichtsausfall, bei der statistische Daten landesweit aggregiert und anonymisiert erhoben werden. Für jedes Projektjahr wird daraus ein ausführlicher statistischer Bericht erstellt, der den temporären Unterrichtsausfall für alle Schularten nach Ursachen und Arten der jeweiligen Regulierung abbildet. Die Situation der jeweiligen Einzelschule dagegen wird nicht abgebildet, die Schulen genießen bezüglich der Anonymisierung der Daten Vertrauensschutz.

Für das laufende Schuljahr liegen die Auswertungen noch nicht vor. Statistiktermin ist der 31.01.2007. Letzter Rückmeldetermin für die Schulen ist der 16.03.2007.

Der Jahresbericht 2005/2006 wurde im Februar 2007 fertig gestellt. Danach lag der tatsächlich verbliebene temporäre Unterrichtsausfall an den PES-Schulen bei durchschnittlich 2,4 %, an den Gymnasien bei 3,46%.

Zu Frage 1:

Siehe Vorbemerkung.

Zu Frage 2:

Nach Auskunft der Schule waren im Wesentlichen betroffen die Fächer Mathematik, Physik, Deutsch und Erdkunde.

Zu Frage 3:

Der infolge von Krankheit, Fortbildung o.ä. ausgefallene Unterricht konnte teilweise durch PES-Verträge und durch schulorganisatorische Maßnahmen aufgefangen werden.

Zu Frage 4:

Die über PES eingesetzten Personen waren mehrheitlich Fachlehrkräfte der Schule, daneben kamen ausgebildete Musiklehrerinnen und -lehrer, ein Sporttherapeut und ein Vereinssportler mit Trainerlizenz zum Einsatz.

Zu Frage 5:

Die Ausfallstunden verteilen sich etwa gleich auf die Mittel- und Oberstufe.“

B. Stellungnahme

Aufgrund der Kürze der zur Verfügung stehenden Zeit und des zur Prüfung gestellten Gegenstandes kann vorliegend lediglich eine kursorische Prüfung erfolgen. Die nachfolgenden Ausführungen beschränken sich daher im Wesentlichen darauf, die sich aus der Landesverfassung und der Geschäftsordnung des Landtags ergebenden Maßstäbe betreffend den Umfang und die Grenzen der Auskunftspflicht der Landesregierung aufzuzeigen.

I. Inhalt und Umfang der Auskunftspflicht der Landesregierung

1. Verfassungsrechtliche Grundlagen des Fragerechts

Gemäß Art. 89a Abs. 1 der Verfassung für Rheinland-Pfalz (Landesverfassung – LV) hat die Landesregierung parlamentarische Anfragen unverzüglich zu beantworten. Dieses verfassungsrechtlich verankerte Informationsrecht, welches durch § 91 der Geschäftsordnung des Landtags (GOLT) aufgegriffen wird, ist Ausfluss der aus dem Gewaltenteilungsgrundsatz folgenden Kontrollfunktion des Parlaments, die das parlamentarische Regierungssystem prägt¹. Der Grundsatz der Gewaltenteilung gehört zu den tragenden Organisationsprinzipien des Grundgesetzes² und der rheinland-pfälzischen Verfassung; seine Bedeutung liegt in der politischen Machtverteilung, dem Ineinandergreifen der drei Gewalten und der daraus resultierenden Mäßigung der Staatsgewalt³. Die starke Stellung der Regierung, die unter anderem durch die mangelnde Eingriffsmöglichkeit des Parlaments in den der Exekutive zukommenden Bereich unmittelbarer Handlungsinitiative und Gesetzesanwendung gekennzeichnet wird, gebietet eine Auslegung der Verfassung dahin gehend, „dass parlamentarische Kontrolle wirksam sein kann“⁴. Dies setzt jedoch notwendig voraus, dass das Parlament bzw. der einzelne Abgeordnete die Möglichkeit hat, von der Regierung die relevanten Informationen zu erlangen. Denn eine wirksame Kontrolle erfordert zwingend, dass dem Kontrollorgan das für eine sachgerechte Bewertung des zu kontrollierenden Verhaltens erforderliche Wissen vermittelt wird. Steht die Kontrolle von Regierungshandeln in Rede, versteht es sich von selbst, dass häufig das für eine sachgerechte Beurteilung erforderliche Wissen nur durch die Regierung vermittelt werden kann⁵.

¹ Vgl. statt vieler BVerfGE 67, 100, 130.

² BVerfGE 67, 100, 130.

³ BVerfGE 34, 52, 5 ; 3, 225, 247; vgl. auch Meyer-Bohl, Die Grenzen der Pflicht zur Aktenvorlage und Aussage vor parlamentarischen Untersuchungsausschüssen, 1992, S. 97.

⁴ BVerfGE 67, 100, 130 – Hervorhebung im Original.

⁵ BVerfGE 67, 100, 129 m.w.N.; Magiera in : Schneider/Zeh (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland, 1989, § 52, Rn. 56; Glaben/Edinger, DÖV 1995, 941,

2. Grenzen des Fragerechts

Das parlamentarische Fragerecht besteht nicht uneingeschränkt. Es unterliegt vielmehr Grenzen, die sich teilweise unmittelbar aus der Verfassung (a), teilweise aus Sinn und Zweck des Fragerechts (b) ergeben.

a) Verfassungsrechtlich ausdrücklich geregelte Grenzen (Art. 89a Abs. 3 LV)

Gemäß Art. 89a Abs. 3 Satz 1 LV kann die Landesregierung die Erteilung von Auskünften ablehnen, wenn dem Bekanntwerden des Inhalts Staatsgeheimnisse oder schutzwürdige Interessen Einzelner entgegenstehen (Nr. 1) oder die Funktionsfähigkeit oder Eigenverantwortung der Landesregierung beeinträchtigt werden (Nr. 2). Dabei ist jedoch die Berufung auf Gründe der Nr. 1 ausgeschlossen, wenn Vorkehrungen gegen das Bekanntwerden geheimhaltungsbedürftiger Tatsachen in der Öffentlichkeit getroffen sind und der unantastbare Bereich privater Lebensgestaltung nicht betroffen ist (Art. 89a Abs. 3 Satz 2 LV).

b) Aus Sinn und Zweck des Fragerechts bzw. der Antwortverpflichtung der Regierung folgende Grenzen

Das Auskunftsrecht dient als Minderheitenrecht in erster Linie der Informationsgewinnung zum Zweck der Kontrolle der Regierung und kann sich von daher nur auf Bereiche erstrecken, für die die Regierung *verantwortlich* ist⁶. Anfragen können sich daher nur auf den Zuständigkeitsbereich der Landesregierung und darüber hinaus auf jeden politischen Bereich beziehen, in dem die Landesregierung tätig geworden ist, sich geäußert hat oder in dem sie tätig werden kann⁷.

Fraglich ist, inwieweit die Regierung gegenüber dem Parlament eine *Informationsbeschaffungspflicht* hat. Aus Art. 89a LV selbst lässt sich insoweit eine Antwort nicht gewinnen. Denn weder findet sich in der Vorschrift eine Pflicht zur *vollständigen* Antwort, noch lässt Art. 89a LV

943; Schwarz, LKV 1998, 262, 263; Lennartz/Kiefer, DÖV 2006, 185. Zu den dogmatischen Grundlagen des Auskunftsanspruchs vgl. Brüning, Der Staat 43 (2004), 511, 518 ff.; Plattner, LKV 2005, 99, 100.

⁶ BayVerfGH, NVwZ 2007, 204, 205; SachsAnhVerfG, NVwZ 2000, 671, 672; Glauben/Edinger, DÖV 1995, 941, 943; Lennartz/Kiefer, DÖV 2006, 185, 186; Edinger, in: Grimm/Caesar, Verfassung für Rheinland-Pfalz. Kommentar, 2001, Art. 89a Rn. 3.

eine im Rahmen der Kenntnis der Landesregierung vollständige Antwort genügen. Maßgeblich für die Auslegung des Art. 89a LV ist daher nicht der Wortlaut, sondern Sinn und Zweck des parlamentarischen Fragerechts. Die Kontrollfunktion von Fragerecht und Antwortpflicht spricht insoweit dafür, von einer Informationsbeschaffungspflicht der Landesregierung auszugehen. Denn das Parlament ist bei der Erfüllung seiner Aufgaben auf die Informationen der Regierung angewiesen⁷. Aufgrund ihrer Organstruktur ist die Regierung mit dem ihr zugeordneten Verwaltungsapparat grundsätzlich zur Sammlung, Sichtung und Aufbereitung der für die Wahrnehmung der Staatsaufgaben erforderlichen Information verpflichtet; das gilt nicht nur für eigene, sondern auch für die Zwecke des Parlaments⁸. Ist daher der Verantwortungsbereich der Regierung betroffen, kann sie sich nicht auf Nichtwissen berufen; sie ist dann gegebenenfalls zu Nachforschungen verpflichtet¹⁰. Einschränkungen können sich im Einzelfall noch mit Blick auf die Besonderheiten der Art der parlamentarischen Anfrage ergeben. So bestimmt die Geschäftsordnung des Landtags für *Kleine Anfragen*, dass sie sich nur auf einen bestimmten Sachverhalt beziehen und so formuliert sein müssen, dass sie von der Landesregierung in kurzer Form beantwortet werden können (§ 97 Abs. 2 Satz 1 GOLT). Die Frist zur Beantwortung beträgt drei Wochen (§ 97 Abs. 4 Satz 1 GOLT). Im Ausnahmefall besteht die Möglichkeit, dass der Präsident die Frist zur Beantwortung der Kleinen Anfrage im Einvernehmen mit den Anfragenden verlängern kann (§ 97 Abs. 3 Satz 2 GOLT). Ähnliches gilt für *Mündliche Anfragen* (vgl. § 98 Abs. 1 GOLT).

Die Pflicht zur Informationsbeschaffung und damit die Antwortpflicht findet allerdings dort ihre Grenze, wo die *Funktions- und Arbeitsfähigkeit der Regierung* berührt ist¹¹; dies wird auch durch Art. 89a Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 LV bestätigt. Indes reicht ein durch parlamentarische Fragen verursachter erhöhter Arbeits- oder Kostenaufwand als solcher in der Regel nicht aus, um eine Beeinträchtigung der Funktions- und Arbeitsfähigkeit der Regierung zu begründen. Insoweit ist zu sehen, dass die Beantwortung parlamentarischer Anfragen Ausfluss der verfassungsrechtlich begründeten politischen Rechenschaftspflicht der Regierung ist. Diese muss entsprechend die Bindung von Arbeitskapazität durch die Beantwortung parlamentarischer An-

⁷ BayVerfGH, NVwZ 2007, 204, 205; *Glauben/Edinger*, DÖV 1995, 941, 943; *Gusy*, ZRP 1998, 265, 266; *Poppenhäger*, ThürVBl. 2000, 121, 124 f.; *Geck*, Die Fragestunde im Deutschen Bundestag, 1986, S. 81 f.

⁸ BVerfGE 13, 123, 125; 67, 100, 129.

⁹ *Magiera*, in: *Schneider/Zeh*, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, 1989, § 52 Rn. 65.

¹⁰ So ausdrücklich BayVerfGH, NVwZ 2007, 204, 206. Vgl. auch SächsVerfGH, DVBl 1998, 774 f.; *Lennartz/Kiefer*, DÖV 2006, 185, 193; *Edinger* (Fn. 6), Art. 89a Rn. 7.

¹¹ Vgl. *Lennartz/Kiefer*, DÖV 2006, 185, 192; *Edinger* (Fn. 6), Art. 89a Rn. 13.

fragen einkalkulieren und sich auf Anfragen in großer Zahl und mit umfangreicher Thematik einstellen¹².

3. Begründungspflicht und Kontrollmaßstab

Gemäß Art. 89a Abs. 3 Satz 3 LV ist die Ablehnung der Beantwortung einer parlamentarischen Anfrage zu begründen. Diese Begründungspflicht dient dazu, das Parlament in die Lage zu versetzen, die Ablehnung nachzuvollziehen und gegebenenfalls eine verfassungsgerichtliche Überprüfung herbeizuführen¹³.

Mit Blick auf den verfassungsgerichtlichen Kontrollmaßstab erscheint eine Differenzierung zwischen dem „Ob“ und dem „Wie“ einer Antwort angezeigt. So dürfte der Regierung angesichts der verfassungsrechtlichen Verankerung des Fragerechts nur ein enger Entscheidungsspielraum über das „Ob“ einer Antwort zustehen; dagegen muss die Regierung notwendigerweise bei dem „Wie“ ihrer Antwort einen gewissen gerichtlich nicht überprüfbaren Spielraum haben, ihr gebührt mithin eine gewisse Einschätzungsprärogative¹⁴.

II. Umfang und Grenzen der Antwortpflicht der Landesregierung im vorliegenden Fall

Unter Berücksichtigung der vorgenannten Grundsätze ist zunächst festzuhalten, dass die Kleine Anfrage der Abg. Beilstein sich auf einen Gegenstand bezieht, der zum *Verantwortungsbereich der Landesregierung* zu rechnen ist. Denn das rheinland-pfälzische Schulwesen untersteht gemäß § 96 Abs. 1 des Schulgesetzes (SchulG) der staatlichen Aufsicht (Schulaufsicht). Diese wird gemäß § 97 Abs. 1 Satz 1 SchulG von der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion als Schulbehörde und dem fachlich zuständigen Ministerium – also dem Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Jugend und Kultur – als oberste Schulbehörde ausgeübt. Die Schulaufsicht umfasst gemäß § 96 Abs. 2 Satz 1 SchulG die Gesamtheit der staatlichen Aufgaben zur inhaltlichen, organisatorischen und planerischen Gestaltung und die Beaufsichtigung des Schulwesens. Hierzu zählen gemäß § 96 Abs. 2 Satz 2 SchulG insbesondere die abschließende Festlegung des Inhalts und die Organisation des Unterrichts (Nr. 1), die Beratung der Schulen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben sowie die Unterstützung bei der Entwicklung und Evaluation der Schulen (Nr. 2), die zentrale Planung der Schulorganisation (Nr. 3), die Genehmigung der

¹² Lennartz/Kiefer, DÖV 2006, 185, 192.

¹³ Vgl. SächsVerfGH, DVBl 1998, 774 f.; Lennartz/Kiefer, DÖV 2006, 185, 187 m.w.N.

¹⁴ Vgl. für diese Differenzierung BayVerfGH, NVwZ 2007, 204, 205, 207. Im Einzelnen finden sich durchaus unterschiedliche Nuancen in der verfassungsrechtlichen Rechtsprechung. Eher zurückhaltend mit Blick auf einen gerichtlich nicht nachprüfbareren Ermessensspielraum etwa SächsVerfGH, DVBl 1998, 774 f.; ebenso BbgVerfG, DÖV 2001, 164, 165 f. Im Sinne eines nur eingeschränkt gerichtlich überprüfbaren Entscheidungsspielraums dagegen z.B. HambVerfG, NVwZ 1994, 678, 679. Vgl. auch Lennartz/Kiefer, DÖV 2006, 185, 187 m.w.N. aus der Rspr.

Lehr- und Lernmittel (Nr. 4), die Fachaufsicht über die Erziehungs- und Unterrichtsarbeit der Schulen (Nr. 5), die Dienstaufsicht über die Schulleiterinnen und Schulleiter, Lehrkräfte und pädagogischen und technischen Fachkräfte der staatlichen Schulen, bei Ganztagschulen in Angebotsform und in verpflichtender Form auch für das sonstige pädagogische Personal (Nr. 6) sowie die Rechtsaufsicht über die Erfüllung der Aufgaben der Schulträger (Nr. 7). Die Frage nach dem temporären Unterrichtsausfall an einer rheinland-pfälzischen Schule zielt damit auf einen Gegenstand, der zweifellos zu dem Bereich der Schulaufsicht zu rechnen ist. Damit ist der Verantwortungsbereich der Landesregierung eröffnet, der sich, wie gezeigt, nicht nur auf die Regierung selbst, sondern auf alle Einrichtungen und Personen, die der Aufsicht oder Weisungsbefugnis der Landesregierung unterliegen, erstreckt.

Ist aber der Verantwortungsbereich der Landesregierung betroffen, so kann sie sich – wie oben ausgeführt (unter I. 2.) – bei ihrer Antwort grundsätzlich nicht auf Nichtwissen berufen, sondern ist gegebenenfalls zu Nachforschungen verpflichtet¹⁵. Etwas anderes würde nur dann gelten, wenn vorliegend das parlamentarische Fragerecht aus einem der oben aufgeführten Gründe begrenzt wäre.

1. Vorliegen eines Staatsgeheimnisses (Art. 89a Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 LV)

Zwar beruft sich die Landesregierung in ihrer Antwort auf einen Vertrauensschutz der Schulen hinsichtlich der Anonymisierung der in das geschützte Internetportal eingestellten Daten. Jedoch handelt es sich insoweit ersichtlich nicht um *Staatsgeheimnisse*¹⁶ im Sinne des Art. 89 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 LV. Dessen ungeachtet würde selbst das Vorliegen eines Staatsgeheimnisses kein Auskunftsverweigerungsrecht begründen, sondern lediglich, wie Art. 89a Abs. 3 Satz 2 LV zeigt, eine parlamentarische Behandlung nach sich ziehen, die entsprechende Vorkehrungen gegen das Bekanntwerden der geheimhaltungsbedürftigen Tatsachen in der Öffentlichkeit gewährleistet. Die Geschäftsordnung sieht insoweit die Möglichkeit vor, die Antwort im zuständigen Ausschuss in nicht öffentlicher oder vertraulicher Sitzung zu geben (§ 100 GOLT).

2. Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung (Art. 89a Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 LV)

Zu prüfen ist, ob sich die Landesregierung vorliegend darauf berufen kann, dass die Weitergabe der Daten hinsichtlich des temporären Unterrichtsausfalls an der betreffenden Schule gemäß Art. 89a Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 LV ihre Eigenverantwortung beeinträchtigt.

¹⁵ Vgl. BayVerfGH, NVwZ 2007, 204, 206.

Die Gewaltenteilung bedingt einen auch von der Einwirkung des Parlaments unabhängigen Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung, der einen vom Parlament grundsätzlich nicht ausforschbaren Initiativ-, Beratungs- und Handlungsbereich einschließt¹⁷. Umfasst ist insbesondere die Willensbildung innerhalb der Regierung, also sowohl die Erörterungen im Kabinett als auch die Vorbereitung von Kabinetts- und Ressortentscheidungen¹⁸.

Fraglich ist, inwieweit über diesen kabinetts- und ressortinternen Bereich hinaus Fälle vereinbarter bzw. sich aus der Natur der Sache ergebender *Vertraulichkeit* zum Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung gerechnet werden können. Im wissenschaftlichen Schrifttum wird, gestützt auf die Position der Bundesregierung¹⁹, teilweise die Auffassung vertreten, dass in bestimmten Fallkonstellationen Absprachen, welche die Bundesregierung etwa mit Regierungschefs der Länder oder ausländischen Staatsgästen trifft, zum Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung zählen und damit nicht vom parlamentarischen Fragerecht umfasst sind²⁰. Von dieser Fallkonstellation zu trennen sind Fälle, in denen die innere oder äußere Sicherheit berührt ist. So hatte das Hamburgische Verfassungsgericht akzeptiert, dass der Hamburgische Senat sich nicht dazu äußern wollte, ob der damalige Innensenator ständig eine Waffe bei sich trage²¹.

Eine Übertragung dieser Fallgruppen auf den vorliegenden Fall dürfte indes nicht in Betracht kommen. Dies gilt zunächst mit Blick auf die Fragen der inneren oder äußeren Sicherheit; zu der Position des Hamburgischen Verfassungsgerichts muss daher an dieser Stelle nicht Stellung bezogen werden. Aber auch der – soweit ersichtlich von der Rechtsprechung bislang nicht untersuchte – Rechtsstandpunkt der Bundesregierung hinsichtlich der Absprachen mit Regierungschefs der Länder oder ausländischen Staatsgästen ist nicht auf die vorliegende Fallkonstellation zu übertragen. Auf die Frage, inwieweit solche Absprachen, deren vereinbarte Vertraulichkeit letztlich zu Lasten der Ersten Gewalt geht, vor dem Hintergrund der oben dargelegten und in der Rechtsprechung vielfach bestätigten verfassungsrechtlichen Bedeutung des parlamentarischen Fragerechts eine Ablehnung der Beantwortung rechtfertigen können, muss daher ebenfalls nicht eingegangen werden. Vorliegend geht es allein um die Begründung der Landesregierung, wonach die Schulen bezüglich der Anonymisierung der

¹⁶ Vgl. zu dem Begriff *Glauben*, in: *Glauben/Brocker*, Das Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse in Bund und Ländern, 2005, S. 149 ff.

¹⁷ BVerfGE 67, 100, 139; StGH Bremen, DVBl. 1989, 453, 456; *Glauben/Edinger*, DÖV 1995, 941, 946; *Lennartz/Kiefer*, DÖV 2006, 185, 191; *Magiera* (Rn. 9), § 52 Rn. 76 f.

¹⁸ *Lennartz/Kiefer*, DÖV 2006, 185, 191.

¹⁹ Vgl. das Schreiben des Staatsministers beim Bundeskanzler vom 8.7.1996, BT-Drs. 13/6149, S. 8.

²⁰ So *Lennartz/Kiefer*, DÖV 2006, 185, 191.

²¹ Urteil vom 20.5.2003 – 9/02 –, DÖV 2004, 447 (Leitsatz), im Volltext in juris abrufbar. Das Gericht ging davon aus, „dass eine Beantwortung der [...] Fragen durch den Senat zu einer Gefährdung des Innensenators und damit zu einer Einschränkung der Funktionsfähigkeit des Senats führen könnte.“ (Rz. 81 des Umdrucks). Kritisch dazu *Edinger*, ZParl 2004, 305, 309.

Daten Vertrauensschutz genießen und daher eine Abbildung des temporären Unterrichtsausfalls an einzelnen Schulen nicht erfolge. Jedenfalls unter dem Gesichtspunkt des *Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung* vermag eine solche Begründung die Ablehnung der Beantwortung nicht zu rechtfertigen. Denn zwischen der obersten Schulbehörde – dem Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Jugend und Kultur – und den seiner Schulaufsicht unterstehenden Schulen – hierzu zählen auch die rund 500 Schulen, die an dem Projekt „Erweiterte Selbständigkeit“ teilnehmen – kann es aufgrund des hierarchischen Prinzips der Verantwortlichkeit der Landesregierung auch für nachgeordnete Behörden²² keine vertraulichen Absprachen geben, die unter dem Gesichtspunkt der Eigenverantwortung der Landesregierung die verfassungsrechtliche Pflicht zur Beantwortung parlamentarischer Anfragen entfallen ließen.

3. Funktionsfähigkeit der Landesregierung (Art. 89a Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 LV)

Fraglich ist, ob sich die Landesregierung vorliegend auf eine Beeinträchtigung ihrer *Funktionsfähigkeit* im Sinne des Art. 89a Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 LV berufen kann. Insoweit weist die Regierung in ihrer Antwort darauf hin, dass eine landesweite Erfassung und Auswertung des temporären Unterrichtsausfalls für alle Schulen mit einem unverhältnismäßig hohen Aufwand für die Schulen und die Schulaufsicht verbunden wäre. Sollte dieser Aufwand – was von hier aus nicht beurteilt werden kann – tatsächlich die Schwelle der Unzumutbarkeit überschreiten, so wäre dies zweifellos ein verfassungsrechtlich tragfähiger Grund, von einer *landesweiten* Erfassung und Auswertung des temporären Unterrichtsausfalls für *alle Schulen* abzusehen. Dies gilt erst recht mit Blick auf die oben erwähnten (unter I. 2. b) besonderen Zulässigkeitsvoraussetzungen, die die Geschäftsordnung für Kleine Anfragen vorsieht.

Indes geht es vorliegend um *eine* Schule, die zudem an dem Projekt „Erweiterte Selbständigkeit“ teilnimmt. Für diese Schulen werden ausweislich der Antwort der Landesregierung alle Geschäftsvorgänge einschließlich statistischer Daten in einem geschützten Internetportal erhoben. Da die Landesregierung darauf hinweist, dass dies eine Auswertung zum temporären Unterrichtsausfall, bei der statistische Daten landesweit aggregiert und anonymisiert werden, ermöglicht, kann davon ausgegangen werden, dass der temporäre Unterrichtsausfall für alle der rund 500 Schulen erfasst wird, der Landesregierung also mit anderen Worten für jede der betroffenen Schulen, also auch der abgefragten Schule, die Daten hinsichtlich des temporären Unterrichtsausfalls vorliegen.

Indes ist aus der Antwort nicht zweifelsfrei ersichtlich, inwieweit dies auch für das laufende Schuljahr und die abgefragte Schule gilt. Die Landesregierung weist insoweit darauf hin, dass für das laufende Schuljahr die *Auswertung* zum temporären Unterrichtsausfall noch nicht vor-

²² Vgl. zu diesem Prinzip und der daraus folgenden Antwortpflicht BayVerfGH, NVwZ 2007, 204, 206.

liege; Statistiktermin sei der 31. Januar 2007, letzter Rückmeldetermin für die Schulen der 16. März 2007. Soweit die Daten für die betreffende Schule bereits vorliegen sollten – was von hier aus nicht beurteilt werden kann –, könnte jedenfalls unter dem Gesichtspunkt des unzumutbaren Aufwands und der daraus resultierenden Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit der Landesregierung die Beantwortung der in Rede stehenden Kleinen Anfrage nicht abgelehnt werden. Etwas anderes dürfte aber auch dann nicht gelten, wenn die Daten der konkret abgefragten Schule noch nicht vorliegen sollten. Denn wie bereits ausgeführt (unter I. 2. b), trifft die Landesregierung im Rahmen ihres Verantwortungsbereichs grundsätzlich auch die Pflicht, entsprechende Nachforschungen anzustellen – eine Pflicht, die ihre Grenzen freilich in der Zumutbarkeit findet. Diese Grenze dürfte indes bei einer *einzelnen* Schule nicht erreicht sein, zumal dann nicht, wenn es sich um eine Schule handelt, die ohnedies aufgrund ihrer Teilnahme an dem Projekt „Erweiterte Selbständigkeit“ zur Erfassung aller Geschäftsvorgänge einschließlich statistischer Daten angehalten ist. Dies gilt auch mit Blick auf die erwähnten besonderen Zulässigkeitsvoraussetzungen der Kleinen Anfrage, nämlich kurze Beantwortbarkeit und Beschränkung auf einen bestimmten Sachverhalt (vgl. § 97 Abs. 2 Satz 1 GOLT). Letztlich dürfte es daher auf den Umstand, ob zum Zeitpunkt der Beantwortung der Kleinen Anfrage die fraglichen Daten hinsichtlich der benannten Schule der Landesregierung bereits vorgelegen haben, unter dem Gesichtspunkt der Funktionsfähigkeit der Landesregierung nicht ankommen.

4. Gesichtspunkt des Vertrauensschutzes der Schulen

Zu prüfen bleibt, ob die an dem Projekt „Erweiterte Selbständigkeit“ teilnehmenden Schulen, die ihre Daten in das geschützte Internetportal einstellen, einen *Vertrauensschutz* bezüglich der Anonymisierung dieser Daten genießen können, der sich auch auf die Weitergabe dieser Daten im Rahmen der Beantwortung parlamentarischer Anfragen erstreckt.

In Betracht käme insoweit gegebenenfalls die Regelung des Art. 89a Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 LV, wonach die Landesregierung die Beantwortung von parlamentarischen Anfragen und die Erteilung von Auskünften auch dann ablehnen kann, wenn dem Bekanntwerden des Inhalts *schutzwürdige Interessen Einzelner* entgegenstehen. Hierunter sind in erster Linie die *Grundrechte*, namentlich das Recht auf Datenschutz (Art. 4a LV; Art. 2 Abs. 1 i.V.m. 1 Abs. 1 GG, sog. Recht auf informationelle Selbstbestimmung) sowie die Grundrechte der Berufs- und Eigentumsfreiheit (Art. 58 LV/Art. 12 Abs. 1 GG; Art. 60 LV/Art. 14 GG), zu verstehen. Derartige Grundrechte sind indes vorliegend nicht betroffen, denn eine Schule, auch eine solche, die an dem Projekt „Erweiterte Selbständigkeit“ teilnimmt, kann sich nicht auf Grundrechte berufen. Grundrechte verpflichten den Staat und berechtigen den Bürger. Sie sind in erster Linie Ab-

wehrrechte des Bürgers gegen staatliche Eingriffe²³. Der Staat einschließlich der rechtsfähigen Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts sowie alle sonstigen nicht-rechtsfähigen oder teilrechtsfähigen Verwaltungseinheiten können sich demnach nicht auf Grundrechte berufen²⁴. Die einzig anerkannten – vorliegend nicht relevanten – Ausnahmen von diesem Grundsatz betreffen die Universitäten hinsichtlich der Wissenschaftsfreiheit²⁵, die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten hinsichtlich der Rundfunkfreiheit²⁶ sowie die Kirchen hinsichtlich der Glaubensfreiheit²⁷. Im Übrigen können sich alle juristischen Personen des öffentlichen Rechts auf die – vorliegend ebenfalls nicht relevanten – Prozessgrundrechte berufen²⁸.

Inwieweit über den Bereich der Grundrechte hinaus auch andere *schutzwürdige Rechte Einzelner* eine Ablehnung nach Art. 89a Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 LV rechtfertigen könnten, ist fraglich, bedarf aber vorliegend keiner Erörterung. Denn nach der von der Regierung gegebenen Begründung jedenfalls geht es nicht um derartige Rechte *Einzelner*, letztlich also *Privater*, sondern um den Vertrauensschutz der an dem Projekt „Erweiterte Selbständigkeit“ teilnehmenden Schulen. Dieser Vertrauensschutz kann aber – ungeachtet seiner rechtlichen Qualität – jedenfalls nicht gegenüber der *Legislative* bestehen; andernfalls läge eine Absprache zu Lasten Dritter, nämlich des Parlaments, vor, die keine Stütze in der Verfassung fände.

Inwieweit gegebenenfalls weitere, in Art. 89a Abs. 3 LV nicht explizit benannte Verfassungsrechtsgüter eine Ablehnung der Beantwortung rechtfertigen könnten, bedarf vorliegend ebenfalls keiner Erörterung. Denn derartige Verfassungsrechtsgüter, nach denen einer Schule gegenüber dem Parlament Vertrauensschutz einzuräumen wäre, sind – jedenfalls bei der vorliegenden kursorischen Prüfung – nicht ersichtlich.

Letztlich kämen daher schutzwürdige Interessen Einzelner nur insoweit zu tragen, als es um die *einzelnen Lehrkräfte* geht, die zu dem angefragten temporären Unterrichtsausfall beigetragen haben. Eine nicht anonymisierte Weitergabe persönlicher Daten, etwa Erkrankungen betreffend, würde sicherlich nicht ohne weiteres erfolgen dürfen. Indes zielt die vorliegend in Rede stehende Anfrage auch nicht darauf ab, persönliche Daten einzelner Lehrkräfte zu erhalten. Es geht vielmehr um den temporären Unterrichtsausfall an der fraglichen Schule infolge Krankheit, Fortbildung, Versetzung oder ähnliches, der, aufgeschlüsselt nach Fächern sowie nach Mittel- und Oberstufe, in Form des Stundenausfalls absolut sowie im Verhältnis zu den Soll-Stunden abgefragt wird. Diese Angaben dürften in einer Weise anonymisierbar sein, die

²³ Vgl. BVerfGE 7, 198, 204; 50, 290, 337; 68, 193, 205.

²⁴ St. Rspr., vgl. BVerfGE 21, 362, 369; 61, 82, 100 f.; 68, 193, 206.

²⁵ BVerfGE 15, 256, 261 f.; 21, 362, 373 f.

²⁶ BVerfGE 31, 314, 322; 97, 298, 310.

²⁷ BVerfGE 19, 129, 132; 42, 312, 321 f.

einen hinreichenden Schutz der einzelnen Lehrkräfte vor einer öffentlichen Bekanntgabe ihrer Person sowie des Grundes für den durch sie verursachten Unterrichtsausfall gewährleistet. Selbst wenn dies aber nicht der Fall sein sollte – letztlich kann dies von hier aus nicht abschließend beurteilt werden –, rechtfertigte dies nicht die Ablehnung der Beantwortung; vielmehr müsste, wie oben (unter 1.) gezeigt, gemäß Art. 89a Abs. 3 Satz 2 LV eine parlamentarische Behandlung sichergestellt werden, die entsprechende Vorkehrungen gegen das Bekanntwerden der geheimhaltungsbedürftigen Tatsachen in der Öffentlichkeit gewährleistet, etwa in Form einer Beantwortung im zuständigen Ausschuss in nicht öffentlicher oder vertraulicher Sitzung (vgl. § 100 GOLT). Lediglich Angaben, die den unantastbaren Bereich privater Lebensgestaltung betreffen, dürften auch unter Beachtung dieser Vorkehrungen nicht weitergegeben werden.

Wissenschaftlicher Dienst