

Beantwortung Kleiner Anfragen unter Verweis auf externe Quellen

Lenz, Stefan

Veröffentlichungsversion / Published Version

Gutachten / expert report

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

Landtag Brandenburg – Parlamentarischer Beratungsdienst

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Lenz, S. (2023). *Beantwortung Kleiner Anfragen unter Verweis auf externe Quellen*. (Wahlperiode Brandenburg, 7/30). Potsdam: Landtag Brandenburg, Parlamentarischer Beratungsdienst. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-85193-9>

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>

Beantwortung Kleiner Anfragen unter Verweis auf externe Quellen

Bearbeiter: Dr. Stefan Lenz

Datum: 13. Februar 2023

Die Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes des Landtages Brandenburg sind unter www.parlamentsdokumentation.brandenburg.de veröffentlicht. 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.....	4
B.	Stellungnahme	4
I.	Grundlegung	4
1.	Fragerecht des Abgeordneten und Antwortpflicht der Regierung	4
a)	Grundsatz: Anspruch des Abgeordneten auf Antwort.....	4
b)	Ausnahme: Rechtfertigung der Antwortverweigerung.....	6
aa)	Rechtfertigungsgründe	7
bb)	Kein Beurteilungsspielraum	9
cc)	Begründungspflicht.....	10
2.	Zweck und Praxis der Anfragen im Landtag Brandenburg	11
a)	Anfragen im parlamentarischen Regierungssystem.....	11
b)	Statistisches zu Anfragen im Landtag Brandenburg	13
II.	Anspruch auf Antwort auch bei allgemein zugänglichen Informationen.....	16
1.	Kein Verweigerungsrecht wegen Rechtsmissbrauchs.....	16
a)	Existenz des Verweigerungsgrundes des Rechtsmissbrauchs	17
b)	Kein Missbrauch durch Frage nach allgemein Zugänglichem	18
2.	Kein Verweigerungsrecht wegen Unzumutbarkeit	20
a)	Existenz des Verweigerungsgrundes der Unzumutbarkeit	20
b)	Keine Unzumutbarkeit bei Frage nach allgemein Zugänglichem	21
III.	Verfassungsmäßigkeit von Antworten unter Verweis auf externe Quellen	23
1.	Grundsätzliche Zulässigkeit von Verweisungen	24
a)	Maßstäbe für die Vollständigkeit einer Antwort.....	24
b)	Vollständigkeit der Antwort auch bei Verweisung.....	26
2.	Maßgaben für Auswahl und Zitierung von Quellen.....	29
a)	Verweis auf Rechtsnormen	29
aa)	Beispiel I: Strukturförderung Lausitz (LT-Drs. 7/3895).....	30
bb)	Grundsätzliche Erläuterungsbedürftigkeit solcher Verweise	31
cc)	Kritische Würdigung des Beispiels I	32
b)	Verweis auf Internetseiten	34
aa)	Beispiele II und III: Bundesanzeiger (LT-Drs. 7/6026) bzw. Geschäftsberichte der FBB GmbH (LT-Drs. 7/5619).....	34
bb)	Zulässigkeit bei hinreichender Beständigkeit der Seite.....	35
cc)	Kritische Würdigung der Beispiele II und III	39
c)	Blind- und Sekundärzitate.....	40
aa)	Beispiel IV: Forsa-Studie (LT-Drs. 7/5815).....	41

bb)	Grundsätzliche Unzulässigkeit solcher Zitate	41
cc)	Kritische Würdigung des Beispiels IV	42
d)	Sonderfall: Informationsverlust	43
aa)	Beispiel V: Schulprojekt (LT-Drs. 7/4915)	43
bb)	Grundsätzliche Rekonstruktionspflicht der Regierung	44
cc)	Kritische Würdigung des Beispiels V	47
IV.	Ergebnisse	48

A. Auftrag

Der Parlamentarische Beratungsdienst wurde mit der Erstellung eines Gutachtens zu folgender Frage beauftragt:

„Ist es zulässig, dass Kleine Anfragen seitens der Landesregierung in einer Weise beantwortet werden, dass grob auf Daten und Dokumente von Dritten verwiesen wird, ohne dass hierbei eine Konkretisierung erfolgt, sondern lediglich eine Benennung erfolgt?“

Der Auftraggeber nannte fünf schriftliche Antworten der Landesregierung auf Kleine Anfragen von Abgeordneten des Landtags Brandenburg als Beispiele für die zu beurteilende Verweisungstechnik. Diese Beispiele werden im Gutachten behandelt (siehe unten B. III. 2.).

B. Stellungnahme

I. Grundlegung

1. Fragerecht des Abgeordneten und Antwortpflicht der Regierung

Der Gutachtenauftrag betrifft Aspekte des Fragerechts des Abgeordneten gegenüber der Landesregierung, das in Art. 56 Abs. 2 bis 4 LV und §§ 56 ff. GOLT geregelt ist.

a) Grundsatz: Anspruch des Abgeordneten auf Antwort

Art. 56 Abs. 2 LV hat folgenden Wortlaut:

„(2) Die Abgeordneten haben insbesondere das Recht, im Landtag und seinen Ausschüssen das Wort zu ergreifen, Fragen und Anträge zu stellen sowie bei Wahlen und Beschlüssen ihre Stimme abzugeben. Fragen an die Landesregierung sind unverzüglich nach bestem Wissen und vollständig zu beantworten. Das Nähere regelt die Geschäftsordnung.“

Nach Satz 2 der Vorschrift trifft die Landesregierung eine Antwortpflicht, wenn ein Abgeordneter ihr eine Frage stellt. Er hat also das Recht, von der Regierung die Beantwortung seiner Frage zu verlangen (Antwortanspruch).¹ Die Regierung als Kollegialorgan² ist verpflichtet,

¹ Formulierung in enger Anlehnung an die Legaldefinition des Anspruchs in § 194 Abs. 1 BGB: „Das Recht, von einem anderen ein Tun oder Unterlassen zu verlangen (Anspruch), unterliegt der Verjährung.“

² Dazu besonders VerfG Bbg, Beschl. vom 19. Nov. 2009, Az. VfGBbg 44/09, juris, Rn. 8. Ebenso *Kirschniok-Schmidt*, Das Informationsrecht des Abgeordneten nach der brandenburgischen Landesverfassung, 2010, S. 111.

die Frage „unverzüglich“, „nach bestem Wissen“ und „vollständig“ zu beantworten.³ Satz 3 behält es dem Landtag vor, das Nähere in seiner Geschäftsordnung zu regeln.

Die Geschäftsordnung sieht vier Formate vor, in denen Abgeordnete die Landesregierung befragen können: Große Anfrage (§§ 56, 57 GOLT), Kleine Anfrage (§§ 58, 59 GOLT), Fragestunde (§ 60 Abs. 1 GOLT) und Aktuelle Stunde (§ 56 Abs. 2 GOLT).⁴ Große und Kleine Anfragen unterscheiden sich hinsichtlich der Fragesteller, der Form, der Antwortfrist und der Behandlung im Plenum.⁵ Wichtigste Besonderheit Großer Anfragen ist, dass sie grundsätzlich auch nach fristgerechter schriftlicher Beantwortung im Plenum behandelt werden.⁶ Die Geschäftsordnung des Landtags hält keine Maßstäbe dafür bereit, ob die Beantwortung einer Frage unter Verweis auf externe Quellen zulässig ist. Ohnehin bindet sie ausschließlich den Landtag selbst, aber keine außerparlamentarischen Akteure wie etwa die Landesregierung.⁷ Die Geschäftsordnung der Landesregierung wiederum enthält überhaupt keine Vorschriften, die sich mit Anfragen von Abgeordneten befassen. Die Gemeinsame Geschäfts-

³ Wegen Art. 56 Abs. 2 LV erübrigt sich die Diskussion, wo die Antwortpflicht ihren verfassungsrechtlichen Standort hat, wie sie für das Grundgesetz geführt wird, in dem keine derartige Regelung existiert. Das Bundesverfassungsgericht zieht Art. 38 Abs. 1 Satz 2 und Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG heran (st. Rspr. seit BVerfG, Beschl. vom 1. Juli 2009, Az. 2 BvE 5/06 – *Abgeordnetenüberwachung*, juris, Rn. 123), während sich Teile der älteren Rechtsprechung und juristischen Literatur auf Art. 43 Abs. 1 GG stützen oder die Existenz einer verfassungsrechtlichen Antwortpflicht verneinen (so etwa HmbVerfG, Urt. vom 27. Juli 1977, Az. HVerfG 1/77, S. 11 [unveröffentlicht]: „Die Beantwortungspflicht ist eine Besonderheit der Hamburger Verfassung. Im Bundestag braucht die Regierung auf Große Anfragen nicht zu antworten.“).

⁴ Fragen in einer Aktuellen Stunde sind allerdings keine Fragen im Sinne von Art. 56 Abs. 2 LV: Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 4. März 2009 (Bearb. *Schmidt*), Die Aktuelle Stunde als Kontrollinstrument, S. 7, hier abrufbar: <https://www.parlamentsdokumentation.brandenburg.de/starweb/LBB/ELVIS/parladoku/w4/gu/33.pdf>. Zum Format der Fragestunde näher *Geck*, Die Fragestunde im Deutschen Bundestag, 1986, passim. – Fragen von Abgeordneten außerhalb geregelter Formate sind selbstredend nicht verboten: *Ipsen*, in: ders., Niedersächsische Verfassung, 2011, Art. 24 Rn. 14. Zu untersuchen wäre jedoch, welche Pflichten die Landesregierung bei formlosen Auskunftersuchen treffen.

⁵ Gegenüberstellung bei VerfG Bbg, Urt. vom 22. Juli 2016, Az. VfGBbg 70/15, juris, Rn. 207.

⁶ § 57 Abs. 1 Satz 4 GOLT.

⁷ VerfG Bbg, Urt. vom 18. Dez. 1997, Az. VfGBbg 16/97, juris, Rn. 15; VerfG Bbg, Beschl. vom 16. Nov. 2000, Az. VfGBbg 31/00, juris, Rn. 61. Ebenso *Lieber*, in: ders./Iwers/Ernst, Verfassung des Landes Brandenburg, 2012, Art. 56 Ziff. 2.2.1.; Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 15. Dez. 2021 (Bearb. *Iwers*), Möglichkeiten der Erweiterung des Registers der Interessenvertretungen, S. 36, hier abrufbar: https://marder3/fileadmin/exportfiles/pbd/gu/2021/15-12-2021_Lobbyregister_7-23.pdf. – Die Bindung der Bundesregierung an Teile der Geschäftsordnung des Bundestages bejaht etwa *Meinel*, Selbstorganisation des parlamentarischen Regierungssystems, 2019, S. 181 ff. Umfangreiche Nachw. zum Problem bei *Wolf*, Informationsansprüche des Parlaments gegenüber der Regierung, 2017, S. 19 f.

ordnung für die Ministerien des Landes Brandenburg (GGO) schließlich regelt das Verfahren für die Beantwortung von Anfragen zwischen den Ministerien,⁸ hält aber ebenfalls keine Maßstäbe dafür bereit, ob die Beantwortung unter Verweis auf externe Quellen zulässig ist.

Zusätzlich zum Recht der Abgeordneten auf Beantwortung von Fragen gewährt die Landesverfassung ihnen in Art. 56 Abs. 3 LV diverse Zugangs-, Auskunfts- und Vorlageansprüche:

„(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.“

Damit räumt die Landesverfassung den Abgeordneten weitreichende Rechte ein.⁹

b) Ausnahme: Rechtfertigung der Antwortverweigerung

Die Antwortpflicht der Landesregierung nach Art. 56 Abs. 2 Satz 2 LV besteht lediglich fürs Erste (*prima facie*), d.h. die Verweigerung einer an sich gebotenen Antwort kann im Einzelfall gerechtfertigt sein. Wenn kein Rechtfertigungsgrund eingreift, ist die Landesregierung endgültig (*definitiv*) zur Beantwortung verpflichtet.¹⁰ Das Landesverfassungsgericht (VerfG Bbg) bringt dies zum Ausdruck, indem es davon spricht, die Antwortpflicht unterliege Grenzen.¹¹ Ebenfalls auf die Rechtfertigungsmöglichkeit zielt der Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen (VerfGH NRW), wenn er äußert, dass Antwortpflicht und Verweigerungsrecht in einem verfassungsrechtlichen Regel-Ausnahme-Verhältnis stünden.¹²

⁸ § 16 GGO nebst Anlagen 5 und 5a.

⁹ Zunächst stand Brandenburg mit dieser Regelung allein. So bezeichneten *Schumacher*, *Einsicht von Abgeordneten in Personalakten?*, LKV 2007, S. 529, 529, 533 und *Lieber* (Fn. 7), Art. 56 Ziff. 3 sie als „Unikat“, als andere Länder ihre Verfassungen noch nicht um parallele Vorschriften ergänzt hatten.

¹⁰ Die Unterscheidung von *prima facie* und *definitiv* bestehenden Rechten und damit aus umgekehrter Perspektive auch Pflichten wurde etabliert von *Alexy*, *Theorie der Grundrechte* (1985), 7. Aufl. 2015, S. 87 ff.

¹¹ Namentlich in VerfG Bbg, Beschl. vom 16. Nov. 2000, Az. VfGBbg 31/00, juris, Rn. 52. Letztlich denselben Mechanismus beschreibt auch *Bodenheim*, *Das parlamentarische Fragerecht unter dem Grundgesetz*, ZParl 11 (1980), S. 38, 51 ff., obwohl er in der juristischen Literatur oftmals anders verstanden wird.

¹² VerfGH NRW, Urt. vom 4. Okt. 1993, Az. VerfGH 15/92, juris, Rn. 118; VerfGH NRW, Urt. vom 28. Jan. 2020, Az. VerfGH 5/18, juris, Rn. 87.

aa) Rechtfertigungsgründe

Das VerfG Bbg hat bisher die Existenz von zwei Rechtfertigungsgründen bejaht: Zum einen werde die Antwortpflicht durch die Verbandskompetenz des Landes und die Organkompetenz der Landesregierung begrenzt.¹³ Sie müsse sich ausschließlich zu Angelegenheiten äußern, die in ihre Zuständigkeit fielen. Gemeint sein dürfte allerdings nicht ihre Zuständigkeit im technischen Sinne, sondern ihr Verantwortungsbereich.¹⁴ Zum anderen zieht das VerfG Bbg zur Ermittlung der Grenzen der Antwortpflicht ausdrücklich die Schrankenbestimmung des Art. 56 Abs. 4 Satz 1 LV „entsprechend“ heran.¹⁵

Absatz 4 im Ganzen lautet wie folgt:

„(4) Die Erteilung von Auskünften oder die Vorlage von Akten und sonstigen amtlichen Unterlagen darf nur abgelehnt werden, wenn überwiegende öffentliche oder private Interessen an der Geheimhaltung dies zwingend erfordern. Die Entscheidung ist dem Mitglied des Landtages mitzuteilen und zu begründen.“

Nach Auffassung des VerfG Bbg bezieht sich die Vorschrift ihrem Wortlaut nach zwar lediglich auf Ersuchen um Erteilung von Auskünften sowie Vorlage von Akten und sonstigen amtlichen Unterlagen nach Art. 56 Abs. 3 LV. Es bestehe aber kein sachlicher Grund, parlamentarische Anfragen nach Art. 56 Abs. 2 LV insoweit anders zu behandeln.¹⁶ Die „entsprechende“ Heranziehung von Art. 56 Abs. 4 Satz 1 LV legt es nahe, dass die Aussagen, die das Gericht in Entscheidungen zum Anspruch auf Vorlage amtlicher Unterlagen zu dieser Vorschrift getroffen hat, auch im Kontext des Fragerechts Gültigkeit beanspruchen.

¹³ VerfG Bbg, Beschl. vom 16. Nov. 2000, Az. VfGBbg 31/00, juris, Rn. 52. Ebenso *Kirschniok-Schmidt* (Fn. 2), S. 119 f., und in der Sache auch *Lieber* (Fn. 7), Art. 56 Ziff. 2.2.2.

¹⁴ Abgrenzung wohl zuerst bei *Trossmann/Roll*, Parlamentsrecht des Deutschen Bundestages. Ergänzungsband, 1981, § 105 Rn. 18, danach ausf. *Brenner*, Reichweite und Grenzen des parlamentarischen Fragerechts, 2009, S. 51 ff.; s. etwa auch BVerfG, Beschl. vom 1. Juli 2009, Az. 2 BvE 5/06 – *Abgeordnetenüberwachung*, juris, Rn. 123 et passim; BayVerfGH, Entsch. vom 26.7.2006, Az. Vf. 11-IVa-05, juris, Rn. 422; *Lieber* (Fn. 7), Art. 56 Ziff. 2.2.1. Ein erweiterter Zuständigkeitsbegriff anscheinend bei *Kirschniok-Schmidt* (Fn. 2), S. 227 f.

¹⁵ VerfG Bbg, Beschl. vom 16. Nov. 2000, Az. VfGBbg 31/00, juris, Rn. 52. Ebenso *Kirschniok-Schmidt* (Fn. 2), S. 123 ff. Ausdrücklich dagegen aber *Burkholz*, Müssen Abgeordnete alles wissen dürfen?, VerwArch. 84 (1993), S. 203, 211 f.

¹⁶ Dafür streitet ein Erst-recht-Schluss: Wenn die Landesregierung die *nichtöffentliche* Erfüllung des Anspruchs auf Vorlage amtlicher Unterlagen wegen Geheimhaltungsinteressen verweigern darf, dann muss diese Möglichkeit erst recht bestehen beim Anspruch auf Beantwortung von Anfragen, der grundsätzlich *öffentlich* zu erfüllen ist. Für Niedersachsen auch *Ipsen*, Fragerecht der Abgeordneten und Antwortpflicht der Landesregierung nach Art. 24 Abs. 1 der Niedersächsischen Verfassung, NdsVBl. 2013, S. 265, 267.

Zu den privaten Interessen an der Geheimhaltung zählt das VerfG Bbg unter anderem den grundrechtlich verbürgten Datenschutz, zu den öffentlichen Interessen in seiner Entscheidung zum Fragerecht aus dem Jahr 2000 den Schutz des sog. Kernbereichs exekutiv(isch)er Eigenverantwortung.¹⁷ Insoweit bleibt es in dieser Entscheidung ohne Folgen, dass die Schrankenbestimmung des Art. 56 Abs. 4 Satz 1 LV die einzige derartige Bestimmung in einer Landesverfassung ist, in der der Rechtfertigungsgrund der Funktionsfähigkeit und Eigenverantwortung der Landesregierung keine Erwähnung findet.¹⁸

Das VerfG Bbg äußert in derselben Entscheidung die Auffassung, zwischen dem Informationsinteresse auf der einen und dem Geheimhaltungsinteresse auf der anderen Seite sei abzuwägen, weil die Schrankenbestimmung davon spreche, dass das Geheimhaltungsinteresse überwiegend sein und die Verweigerung der Antwort zwingend erfordern müsse.¹⁹ Dabei sei der Zweck des Rechts der Abgeordneten, von der Landesregierung eine Antwort zu verlangen, zu berücksichtigen. Er bestehe darin, ihnen die Erfüllung ihrer Aufgaben zu erleichtern, insbesondere ihnen den Zugriff auf den Informationsstand der Ministerialverwaltung zu ermöglichen und dadurch die Kontrolle der vollziehenden Gewalt durch das Parlament zu erleichtern. Wegen dieses besonders bedeutsamen Zwecks komme dem Informationsinteresse im Zweifel höheres Gewicht zu als dem Geheimhaltungsinteresse.²⁰

Ausdrücklich offengelassen hat das VerfG Bbg, ob die Rücksicht der Landesregierung auf ihre „Funktions- und Arbeitsfähigkeit“ es rechtfertigen könne, die Beantwortung einer Frage

¹⁷ VerfG Bbg, Beschl. vom 16. Nov. 2000, Az. VfGBbg 31/00, juris, Rn. 52. In der Sache ebenso *Kirschniok-Schmidt* (Fn. 2), S. 245 ff., 349 ff., wiewohl unter Ablehnung der Figur des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung als solcher. *Lieber* (Fn. 7), Art. 56 Ziff. 2.2.2., erkennt diese Aspekte als Grenzen der Antwortpflicht an, ohne sich auf Art. 56 Abs. 4 Satz 1 LV zu stützen.

Andernorts behandelt das VerfG Bbg die Frage, ob der Schutz des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung die Ablehnung eines Ersuchens um Vorlage von Unterlagen gestatte, als der Rechtfertigung nach Art. 56 Abs. 4 Satz 1 LV vorgelagerte Frage des „gegenständlichen Anwendungsbereich[s] des Art. 56 Abs. 3 Satz 2 LV“: VerfG Bbg, Urt. vom 20. Juni 1996, Az. VfGBbg 3/96, juris, Rn. 19; s. in diesem Sinne auch VerfG Bbg, Urt. vom 21. April 2017, Az. VfGBbg 21/16, juris, Rn. 134, sowie das Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 26. Jan. 2021 (Bearb. *Iwers*), Einzelfragen zur Akteneinsicht der Abgeordneten nach Art. 56 LV, S. 53 f., hier abrufbar: https://marder3/fileadmin/exportfiles/pbd/gu/2021/26-01-2021_Einzelfragen_Akteneinsicht_Abgeordnete_7-17.pdf, und das Gutachten von *Iwers* (Fn. 7), S. 89. Diese Ansicht könnte sich auch im Kontext des Fragerechts durchsetzen.

¹⁸ Dazu *Kirschniok-Schmidt* (Fn. 2), S. 208 f.

¹⁹ VerfG Bbg, Beschl. vom 16. Nov. 2000, Az. VfGBbg 31/00, juris, Rn. 53.

²⁰ VerfG Bbg, Beschl. vom 16. Nov. 2000, Az. VfGBbg 31/00, juris, Rn. 53. Ausdrücklich dagegen *Kirschniok-Schmidt* (Fn. 2), S. 246. Zur Hochgewichtung der Informationsrechte von Abgeordneten durch das VerfG Bbg bereits *Iwers* (Fn. 17), S. 5 ff. (für Art. 56 Abs. 3 LV, aber übertragbar).

abzulehnen.²¹ Dieser Rechtfertigungsgrund sei etwa angesprochen, wenn sich die Landesregierung darauf berufe, die Beantwortung sei mit unzumutbarem Aufwand verbunden.²² Jedenfalls scheint das Gericht der Ansicht zu sein, die Rücksicht der Landesregierung auf ihre Arbeitsfähigkeit könne dazu führen, dass eine Antwort trotz langer Bearbeitungszeit noch „unverzüglich“ im Sinne des Art. 56 Abs. 2 Satz 2 LV erteilt wird.²³ Noch nicht geäußert hat es sich dazu, ob Fälle auftreten können, in denen die Landesregierung eine Frage deshalb nicht zu beantworten braucht, weil der Abgeordnete sein Fragerecht missbraucht.²⁴

bb) Kein Beurteilungsspielraum

Das VerfG Bbg betont, die Entscheidung der Landesregierung, welche Informationen sie den Abgeordneten auf eine Anfrage in welcher Form mitteile, unterliege der vollen verfassungsgerichtlichen Nachprüfung.²⁵ Der Landesregierung stehe kein „Beurteilungsspielraum“²⁶ zu, und zwar weder bei der Entscheidung, *ob* sie antworte, noch bei der, *wie* sie antworte.²⁷ Gemeint ist, dass nicht die Landesregierung, sondern – im Rahmen eines etwaigen verfassungsgerichtlichen Verfahrens – das VerfG Bbg letztverbindlich entscheidet, ob im Einzelfall ein Rechtfertigungsgrund für die Verweigerung oder Einschränkung der Antwort gegeben ist.²⁸ Insoweit besteht ein markanter Unterschied zur Rechtsprechung der

-
- ²¹ VerfG Bbg, Beschl. vom 16. Nov. 2000, Az. VfGBbg 31/00, juris, Rn. 52 und 61. Bejahend *Kirschniok-Schmidt* (Fn. 2), S. 125 ff.; *Lieber* (Fn. 7), Art. 56 Ziff. 2.2.1.
- ²² VerfG Bbg, Beschl. vom 16. Nov. 2000, Az. VfGBbg 31/00, juris, Rn. 61. Offenbar handelt es sich nach seinem Verständnis bei diesem Wortpaar nicht etwa um ein Synonym für den Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung. So etwa auch VerfGH Bln, Beschl. vom 18. Febr. 2015, Az. 92/14, juris, Rn. 44 f.
- ²³ Wohl auch für Art. 56 Abs. 2 Satz 2 LV nimmt das VerfG Bbg an, dass die Auskunft begriffsgemäß unverzüglich gegeben wird, wenn sie ohne *schuldhaftes* Zögern erfolgt: VerfG Bbg, Beschl. vom 16. Nov. 2000, Az. VfGBbg 31/00, juris, Rn. 52 und 61. Für Art. 56 Abs. 3 Satz 4 LV explizit VerfG Bbg, Urt. vom 18. Dez. 1997, Az. VfGBbg 16/97, juris, Rn. 15. So auch das durch § 121 Abs. 1 Satz 1 BGB geprägte allgemeine juristische Verständnis; s. etwa *Platter*, Das Frage- und Informationsrecht des Abgeordneten in den neuen Ländern, LKV 2005, S. 99, 100. Ohne erkennbaren sachlichen Unterschied sprechen *Kirschniok-Schmidt* (Fn. 2), S. 113, und *Lieber* (Fn. 7), Art. 56 Ziff. 2.2.1, davon, die Bearbeitungszeit müsse *vertretbar* sein.
- ²⁴ Bejahend *Kirschniok-Schmidt* (Fn. 2), S. 127 f.; *Lieber* (Fn. 7), Art. 56 Ziff. 2.2.2.
- ²⁵ VerfG Bbg, Beschl. vom 16. Nov. 2000, Az. VfGBbg 31/00, juris, Rn. 53. Ebenso *Kirschniok-Schmidt* (Fn. 2), S. 117; *Lieber* (Fn. 7), Art. 56 Ziff. 2.2.1.
- ²⁶ VerfG Bbg, Beschl. vom 16. Nov. 2000, Az. VfGBbg 31/00, juris, Rn. 53.
- ²⁷ Das VerfG Bbg macht die Reichweite seiner Aussage nicht explizit, sie ergibt sich aber aus dem Kontext. Auch die juristische Literatur versteht das VerfG Bbg so, dass es die Existenz eines Beurteilungsspielraums hinsichtlich „Ob“ und „Wie“ verneint: *Lieber* (Fn. 7), Art. 56 Ziff. 2.2.1.; *Wefelmeier*, Das Fragerecht der Abgeordneten des Niedersächsischen Landtags und der kommunalen Vertretungen im Vergleich, NdsVBl. 2019, S. 365, 370 mit Fn. 126.
- ²⁸ Zum Beurteilungsspielraum im Verwaltungsrecht etwa *Jestaedt*, Maßstäbe des Verwaltungshandelns, in: Ehlers/Pünder, Allgemeines Verwaltungsrecht, 15. Aufl. 2016, § 11 Rn. 44 ff.

meisten anderen Landesverfassungsgerichte, die zumindest hinsichtlich der Art und Weise der Beantwortung einen Beurteilungsspielraum der jeweiligen Landesregierung bejahen.²⁹

cc) Begründungspflicht

Außerdem muss die Landesregierung, wenn sie die Beantwortung einer Frage ganz oder teilweise ablehnt, nach Ansicht des VerfG Bbg wegen Art. 56 Abs. 4 Satz 2 LV grundsätzlich eine Begründung dafür geben.³⁰ Demnach reicht das Begründungserfordernis qua Verfassung tatbestandlich weiter, als es die Geschäftsordnung regelt, die es lediglich für die Verweigerung der *mündlichen* Beantwortung Kleiner Anfragen vorsieht.³¹ Fehlt die erforderliche Begründung, so ist die Verweigerung einer Antwort nach Auffassung des VerfG Bbg verfassungswidrig, selbst wenn in der Sache ein Rechtfertigungsgrund gegeben ist.³² Das Eingreifen eines Rechtfertigungsgrundes wiederum müsse aus der Begründung der Antwortverweigerung hervorgehen.³³ Objektiv gegebene, aber in der Begründung nicht angeführte Umstände, die für die Rechtfertigung der Verweigerung sprächen, blieben außer Betracht. Für das Gericht unbeachtlich sei auch eine Begründung, die die Landesregierung erst im verfassungsgerichtlichen Verfahren vorbringe („Nachschieben von Gründen“).³⁴

²⁹ Dazu *Wefelmeier* (Fn. 27), S. 370 f. m.w.N.

³⁰ VerfG Bbg, Beschl. vom 16. Nov. 2000, Az. VfGBbg 31/00, juris, Rn. 53. Im Ergebnis ebenso *Platter* (Fn. 23), S. 101; *Lieber* (Fn. 7), Art. 56 Ziff. 2.2.1.; s. auch VerfG Bbg, Urt. vom 21. April 2017, Az. VfGBbg 21/16, juris, Rn. 145, 150 und 160 (für Art. 56 Abs. 3 LV, aber übertragbar).

³¹ § 59 Abs. 1 Satz 2 GOLT.

³² Jedenfalls implizit VerfG Bbg, Beschl. vom 16. Nov. 2000, Az. VfGBbg 31/00, juris, Rn. 58.

³³ Deutlicher BVerfG, Urt. vom 14. Dez. 2022, 2 BvE 8/21 – *Parlamentarisches Fragerecht zum BfV*, juris, Rn. 76; VerfGH NRW, Urt. vom 15. Dez. 2015, Az. VerfGH 12/14, juris, Rn. 127; VerfG Bln, Beschl. vom 19. Juni 2020, Az. 108/19, juris, Rn. 57. Anders jedoch etwa ThürVerfGH, Urt. vom 19. Dez. 2008, Az. 35/07, juris, Rn. 169 ff.; HmbVerfG, Urt. vom 21. Dez. 2010, Az. HVerfG 1/10, juris, Rn. 87.

³⁴ VerfG Bbg, Urt. vom 21. April 2017, Az. VfGBbg 21/16, juris, Rn. 161 (für Art. 56 Abs. 3 LV, aber übertragbar). Zur Begründung gehört für einige Gerichte neben den Angaben im Antwortschreiben auch das Vorbringen der Regierung in Reaktion darauf, dass der Abgeordnete sie mit seinen Einwänden gegen die (Teil-)Verweigerung konfrontiert hat: BVerfG, Urt. vom 14. Dez. 2022, 2 BvE 8/21 – *Parlamentarisches Fragerecht zum BfV*, juris, Rn. 76; VerfGH Bln, Beschl. vom 20. März 2019, Az. 92/17, juris, Rn. 22.

2. Zweck und Praxis der Anfragen im Landtag Brandenburg

Für die verfassungsrechtliche Bewertung der Verweisungstechnik ist ein Blick auf die Zwecke von Anfragen in der Praxis des parlamentarischen Regierungssystems (a.) und das Aufkommen von Anfragen im Landtag Brandenburg (b.) erforderlich.

a) Anfragen im parlamentarischen Regierungssystem

Das Fragerecht des Abgeordneten hat dienende Funktion für die Wahrnehmung seiner Aufgaben.³⁵ Sie leiten sich im Wesentlichen von denen des Parlaments ab. Welche Aufgaben dem Landtag Brandenburg obliegen, ist in Art. 55 Abs. 1 LV³⁶ – nicht abschließend – aufgezählt. Die dort genannten Aspekte lassen sich zu drei Aufgaben zusammenfassen: Gesetzgebung, Kontrolle der vollziehenden Gewalt, Herstellung von Öffentlichkeit. Nicht genannt ist die vierte Aufgabe: die Kurationsfunktion.³⁷ Sie besteht nicht zuletzt in der Wahl des Ministerpräsidenten und ggf. seiner Ersetzung durch konstruktives Misstrauensvotum.³⁸

In der Wirklichkeit des parlamentarischen Regierungssystems stehen sich selten Regierung und Parlament als solche gegenüber, sondern meist Regierungslager und parlamentarische Opposition.³⁹ Dem trägt die Landesverfassung Rechnung, indem sie in Art. 55 Abs. 2 LV⁴⁰ im Unterschied zum Grundgesetz die Opposition als eigene Institution explizit anerkennt

³⁵ So etwa VerfG Bbg, Beschl. vom 16. Nov. 2000, Az. VfGBbg 31/00, juris, Rn. 53.

³⁶ Art. 55 Abs. 1 LV lautet: „Der Landtag ist die gewählte Vertretung des Volkes und Stätte der politischen Willensbildung. Er beschließt Gesetze und den Landeshaushalt, kontrolliert die vollziehende Gewalt, behandelt öffentliche Angelegenheiten, wirkt in bundes- und europapolitischen Fragen an der Willensbildung des Landes mit und erfüllt andere, ihm nach dieser Verfassung zustehende Aufgaben.“ Die Bestimmung wurde mit Wirkung zum 1. Jan. 2020 eingeführt durch das Siebente Gesetz zur Änderung der Verfassung des Landes Brandenburg vom 16. Mai 2019, GVBl. 2019 I, Nr. 16. Bis dahin galt die Erstfassung: „Der Landtag ist die gewählte Vertretung des Volkes.“ Aus jener Zeit die Aufgabenbeschreibung bei *Lieber* (Fn. 7), Art. 55 Ziff. 1.2.

³⁷ Zu dieser Unterscheidung von vier Parlamentsaufgaben bspw. *Oberreuter*, Art. „Parlament, Parlamentarismus“, in: Görres-Gesellschaft, Staatslexikon, Bd. IV, 8. Aufl. 2020, Sp. 645 (650 ff.).

³⁸ Art. 83 Abs. 1 Satz 1 LV und Art. 86 Abs. 1 LV.

³⁹ BVerfG, Beschl. vom 2. Aug. 1978, Az. 2 BvK 1/77 – *Untersuchungsausschuss SchIH*, juris, Rn. 36; BVerfG, Urt. vom 3. Mai 2016, Az. 2 BvE 4/14 – *Oppositionsrechte*, juris, Rn. 87, 92, 103 ff.; *Schröder*, Das parlamentarische Regierungssystem, Jura 1982, S. 449, 451; *Badura*, Die parlamentarische Demokratie, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. II, 3. Aufl. 2004, § 25 Rn. 18; *Meinel* (Fn. 7), S. 248 ff.; *ders.*, Vertrauensfrage, 2019, S. 16 ff., 164 ff.; *Oberreuter* (Fn. 37), Sp. 648 ff.

⁴⁰ Art. 55 Abs. 2 LV lautet: „Die Opposition ist ein wesentlicher Bestandteil der parlamentarischen Demokratie. Sie hat das Recht auf Chancengleichheit.“ Zu dieser seit jeher unveränderten Vorschrift etwa *Schulze*, Der Landtag, in: Simon/Franke/Sachs, Handbuch der Verfassung des Landes Brandenburg, 1994, § 11 Rn. 8 ff.

und ihr das Recht auf Chancengleichheit gewährt.⁴¹ In der Praxis handelt es sich bei Anfragen an die Regierung vor allem um ein Instrument der Opposition (siehe unten B. I. 2. b.).

Mit Anfragen an die Regierung werden – einzeln oder gemeinsam – hauptsächlich zwei Zwecke verfolgt:⁴² Zum einen können Anfragen der Informationsbeschaffung dienen. Häufig will der Fragesteller erreichen, dass die Regierung ihr Herrschaftswissen über einen Sachverhalt preisgibt und so ihren Informationsvorsprung verliert. Ebenfalls verbreitet sind Fragen nach Informationen, die nicht zum Herrschaftswissen der Regierung gehören, sondern von denen der Abgeordnete im Gegenteil annimmt, dass sie allgemein zugänglich sind.⁴³ Solche Informationen kann die Regierung aufgrund ihres umfangreichen Apparats leichter beschaffen als der Abgeordnete. Die durch Anfragen gewonnenen Informationen können für die Abgeordneten etwa bei der fachpolitischen Meinungsbildung oder der Vorbereitung von Gesetzentwürfen hilfreich sein. Vor allem ist die Informationsgewinnung ein wesentlicher Bestandteil der parlamentarischen Kontrolle der vollziehenden Gewalt und zugleich Voraussetzung für weitere Kontrollmaßnahmen (siehe unten B. II. 1. b.).⁴⁴

Zum anderen können Anfragen der Herstellung von Öffentlichkeit dienen. Die Landtagsverwaltung veröffentlicht zunächst die Fragen und später die Antworten mitsamt den Fragen

⁴¹ So auch *Lieber* (Fn. 7), Art. 55 Ziff. 1.2.3.

⁴² *Morscher*, Die parlamentarische Interpellation, 1973, S. 177 ff. (für Österreich); *Kirschniok-Schmidt* (Fn. 2), S. 5 f., 15 ff. (für Brandenburg); *Hederich*, Das parlamentarische Fragerecht – 20 Jahre Praxis, NdsVBl. 2013, S. 271, 272 (für Niedersachsen); *Meinel* (Fn. 7), S. 248 ff. (für den Bund). Soweit diese Autoren weitere Zwecke identifizieren, handelt es sich, wie sie teils selbst aussprechen, um Aspekte der beiden Hauptzwecke. Umfangreiches Anschauungsmaterial aus der Praxis in Sachsen findet sich, versehen mit Erläuterungen, bei *Wolf* (Fn. 7), passim.

⁴³ *Edinger*, in: Brocker/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2014, Art. 89a Rn. 14: „Als eigenständiges Staatsorgan verfügt der LT mitsamt seinen Fraktionen und Abgeordneten zwar über gewisse Möglichkeiten, sich unabhängig von der LReg Informationen zu besorgen, die für seine politische Arbeit notwendig sind; Fraktionen und Abgeordnete erhalten dazu entsprechende Mittel. Diese Möglichkeiten sind jedoch beschränkt, insb. im Hinblick auf die staatliche Tätigkeit. Hier ist die Regierung im Vergleich zum LT die ‚informierte Gewalt‘: Sie ist das Staatsorgan, das für die Verwaltung des Staates zuständig ist; ihr ist der dazu erforderliche Verwaltungsapparat zugeordnet, der zur Sammlung, Sichtung und Aufbereitung der für die Wahrnehmung der Staatsaufgaben erforderlichen Informationen in der Lage ist. Das Parlament ist bei der Erfüllung seiner Aufgaben insoweit auf Informationen der Regierung angewiesen.“

⁴⁴ Dazu *Steffani*, Formen, Verfahren und Wirkungen der parlamentarischen Kontrolle, in: Schneider/Zeh, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland, 1989, § 49 Rn. 1 ff.

als Parlamentsdrucksachen im Internet.⁴⁵ Dadurch entsteht eine Grundlage für Medienberichterstattung.⁴⁶ Anfragen aus den regierungstragenden Fraktionen können Anlass zur positiven (Selbst-)Darstellung der Regierung bieten.⁴⁷ Vor allem kann die Opposition mit Anfragen die Aufmerksamkeit auf bestimmte Sachverhalte lenken sowie die Landesregierung zur Offenlegung ihres Kenntnisstandes und zur Stellungnahme bewegen.⁴⁸ Die Regierung dergestalt öffentlich unter Zugzwang zu setzen, kann Bestandteil eines Kontrollvorgangs sein.⁴⁹ Der Antwortanspruch ist ein Gegengewicht zum Einfluss der Regierung, worüber in Parlament und Öffentlichkeit gesprochen wird und worüber nicht („Agendasetting“).⁵⁰

b) Statistisches zu Anfragen im Landtag Brandenburg

Die Anzahl der Kleinen Anfragen im Landtag Brandenburg ist von Wahlperiode zu Wahlperiode stetig gestiegen.⁵¹ In der vergangenen sechsten Wahlperiode wurde der Höchststand von 4832 Kleinen Anfragen erreicht. Demnach fielen pro Jahr durchschnittlich annähernd 1000 Anfragen an. Statistisch gesehen hat jeder der 88 Abgeordneten im Laufe der Wahlperiode insgesamt 55 Fragen gestellt. In der aktuellen siebten Wahlperiode wurden bis zum

⁴⁵ Einbringung, Verteilung und Veröffentlichung von Anfragen und Antworten richten sich nach Anlage 9 §§ 1 bis 4 GOLT, wie § 56 Satz 1, § 57 Abs. 1 Satz 2, § 58 Abs. 1 Satz 2, Abs. 4 Satz 1 GOLT vorschreiben.

⁴⁶ Allein in der 51. Kalenderwoche des Jahres 2022 berichteten die Printmedien in Brandenburg über mindestens vier verschiedene Kleine Anfragen an die Landesregierung und die entsprechenden Antworten:

- 1) *Risiken*, Droht schon Anfang 2023 der Verkehrskollaps auf der B96 aufgrund von Vollsperrungen?, in: Märkische Oderzeitung vom 20. Dez. 2022, Seite unbekannt.
- 2) *Latz*, Kein Geld aus Brandenburg, in: Potsdamer Neueste Nachrichten vom 21. Dez. 2022, S. B14 (Bericht); *ders.*, U7-Verlängerung, in: Potsdamer Neueste Nachrichten vom 21. Dez. 2022, S. B14 (Kommentar).
- 3) *dpa*, 95 russische Asylbewerber kehren freiwillig heim, in: Berliner Zeitung vom 22. Dez. 2022, S. 8; *dies.*, 290 Flüchtlinge sind seit 2020 freiwillig aus Brandenburg ausgereist, in: Märkische Oderzeitung vom 22. Dez. 2022, S. 9.
- 4) *dpa*, Viele Abbrecher im Lehrerprojekt, in: Märkische Oderzeitung vom 22. Dez. 2022, S. 10; *Rey*, 105 Migrantinnen wurden anerkannte Lehrkräfte, in: Märkische Allgemeine vom 22. Dez. 2022, S. 8.

⁴⁷ Zum Extremfall der Anfrage auf Bestellung der Regierung bspw. *Kirschniok-Schmidt* (Fn. 2), S. 128 f.

⁴⁸ SächsVerfGH, Urt. vom 28. Juli 2017, Az. Vf. 105-I-16, juris, Rn. 52: Die Informationen sollen dem Abgeordneten auch dazu dienen, „mit ihnen ‚Politik zu machen“.

⁴⁹ *Morlok*, Die Kontrollfunktion des Parlaments, in: Stiftung Gesellschaft für Rechtspolitik/Institut für Rechtspolitik an der Universität Trier, Bitburger Gespräche: Jahrbuch 2018, S. 15, 24: „Oppositionskontrolle ist also laut und sichtbar.“

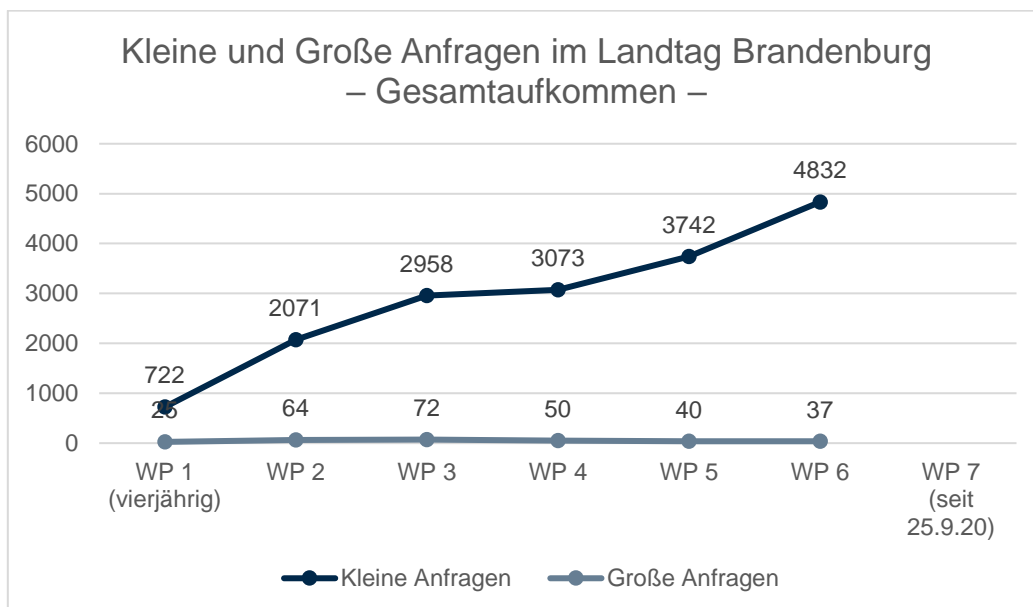
⁵⁰ *Meinel* (Fn. 7), S. 246; *ders.* (Fn. 39), S. 170 f., 188.

⁵¹ Angaben zum Gesamtaufkommen der Großen und Kleinen Anfragen sind veröffentlicht als Teil der „Statistischen Angaben zum Landtag Brandenburg“, hier abrufbar: www.landtag.brandenburg.de/de/parlament/parlamentsdokumente/landtagsstatistik/25227. Die Veröffentlichung für laufende Wahlperioden wird quartalsweise aktualisiert. Die Angaben in diesem Gutachten wurden außerhalb dieses Rhythmus aktualisiert bis zum 24. Nov. 2022.

24. November 2022 indes lediglich 2435 Kleine Anfragen eingebracht. Da die Wahlperiode an diesem Stichtag ungefähr zu drei Fünfteln abgelaufen war, ist fraglich, ob der Höchststand erneut erreicht werden wird; mit einem *starken* Rückgang ist aber nicht zu rechnen. Das Aufkommen in der ersten Wahlperiode war mit Abstand das niedrigste. Sie dauerte lediglich vier Jahre und war damit ein Jahr kürzer als alle späteren Wahlperioden.

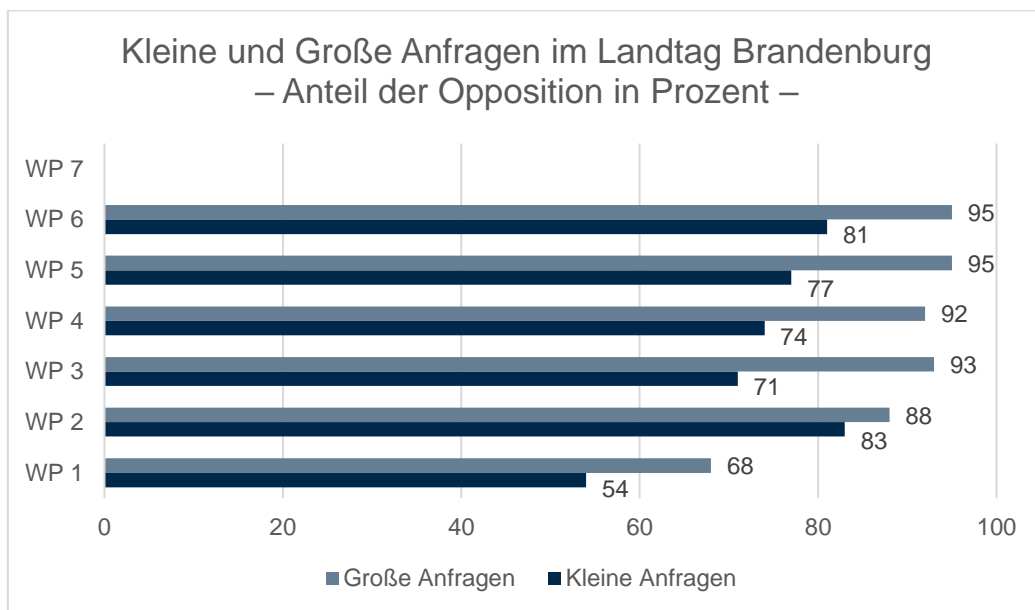
Die Anzahl der Großen Anfragen liegt seit Landesgründung weit unter der Anzahl der Kleinen Anfragen und schwankt auf vergleichsweise niedrigem Niveau. Der bisherige Höchststand von 72 Großen Anfragen wurde in der dritten Wahlperiode erreicht. In der laufenden Wahlperiode wurden bis zum 24. November 2022 lediglich 12 Große Anfragen gestellt. Der bisherige Höchststand wird also voraussichtlich deutlich unterschritten werden.

Nicht berücksichtigt sind hier Anzahl und Detailtiefe der Einzelfragen innerhalb einer Anfrage, die ebenfalls Veränderungen unterliegen können. Im Bundestag haben Anzahl und Detailtiefe in der Vergangenheit merklich zugenommen.⁵² Geht man davon aus, dass sie im Landtag Brandenburg zumindest nicht abgenommen haben, dann spricht der Anstieg der Kleinen Anfragen stark dafür, dass der Aufwand der Landesregierung für deren Beantwortung ebenfalls gestiegen ist.



⁵² Dazu *Deutelmoser/Pieper*, Das parlamentarische Fragerecht – eine hypertrophe Entwicklung?, NVwZ 2020, S. 839, 841 f., 845.

Für den Landtag Brandenburg lässt sich außerdem nachweisen, dass das Instrument der Anfrage seit Anbeginn überwiegend von der Opposition genutzt wird.⁵³ Ungefähr 75 Prozent der Kleinen Anfragen werden durchschnittlich aus ihren Reihen eingebracht; bei den Großen Anfragen sind es ungefähr 90 Prozent. Am 24. November 2022 betrug der Anteil der Opposition an den Kleinen Anfragen in der laufenden Wahlperiode nahezu 90 Prozent, an den Großen Anfragen 75 Prozent. In der ersten Wahlperiode war der Anteil der Anfragen aus den regierungstragenden Fraktionen deutlich höher als in allen späteren. Das parlamentarische Regierungssystem Brandenburgs befand sich damals in seiner Formierungsphase. Nun sind keine nennenswerten Veränderungen der Zahlen mehr zu beobachten.



⁵³ Für dieses Gutachten wurde nach Wahlperioden getrennt erhoben, welchen Fraktionen oder Gruppen die Fragesteller angehörten, und auf dieser Grundlage der Anteil der Opposition an den Großen und Kleinen Anfragen errechnet. Für die derzeit laufende Wahlperiode endet die Erhebung mit dem 24. Nov. 2022.

II. Anspruch auf Antwort auch bei allgemein zugänglichen Informationen

Die Klärung, ob die Beantwortung einer Frage unter Verweis auf externe Quellen zulässig ist, erübrigt sich, falls die Regierung in diesen Fällen die Antwort verweigern darf (1. und 2.). Dann würde sie nämlich überobligatorisch handeln, indem sie überhaupt auf die Frage antwortet, und wäre der Anforderungen an die Art und Weise der Beantwortung enthoben.

1. Kein Verweigerungsrecht wegen Rechtsmissbrauchs

In der Tat wird von manchen Autoren in der juristischen Literatur vertreten, dass die Regierung nicht zur Antwort verpflichtet sei, wenn sich eine Frage unter Verweis auf externe Quellen beantworten lasse.⁵⁴ Frage ein Abgeordneter nach allgemein zugänglichen Informationen, dann missbrauche er nämlich sein Fragerecht; dieser Rechtsmissbrauch wiederum rechtfertige die Antwortverweigerung durch die Regierung.

Ein Verweigerungsrecht wegen Rechtsmissbrauchs setzt voraus, dass ein Rechtfertigungsgrund des Rechtsmissbrauchs existiert (a.) und just das Stellen von Fragen, die sich unter Verweis auf externe Quellen beantworten lassen, ein Fall des Rechtsmissbrauchs ist (b.).

⁵⁴ *Morscher* (Fn. 42), S. 342 ff. (für Österreich); *Vogelsang*, Die Verpflichtung der Bundesregierung zur Antwort auf parlamentarische Anfragen, ZRP 1988, S. 5, 8 (für den Bundestag); *Weis*, Parlamentarisches Fragerecht und Antwortpflicht der Regierung, DVBl. 1988, S. 268, 272 (für den Bundestag).

Vogelsang, ebda., S. 8, zitiert in Fn. 39 für seine Ansicht, dass Fragen nach allgemein zugänglichen Informationen missbräuchlich seien, „Ritzel-Bücker, Vorb. §§ 100–106, S. 21“. Auch *Hölscheidt*, Frage und Antwort im , 1992, S. 37, zitiert für dieselbe Ansicht in Fn. 136 diese Quelle. VerFGH NRW, Urt. vom 4. Okt. 1993, Az. VerFGH 15/92, juris, Rn. 111, verfährt ebenso. Bei *Winkelmann*, in: Ritzel/Bücker/Schreiner, Handbuch für die Parlamentarische Praxis, Stand des Werkes: Dez. 2008, Vorbem. zu §§ 100–106 (Nov. 2002), wird diese Ansicht jedoch *nicht* vertreten. Ältere Fassungen der Kommentierung hat der Bearbeiter nicht eingesehen.

a) Existenz des Verweigerungsgrundes des Rechtsmissbrauchs

Dass die Regierung eine Frage nicht beantworten müsse, wenn der fragende Abgeordnete sein Fragerecht missbrauche, wird in Rechtsprechung⁵⁵ und juristischer Literatur⁵⁶ unwidersprochen⁵⁷ vielfach vertreten. Eine ausdrückliche Regelung enthält lediglich die Geschäftsordnung für den Bayerischen Landtag.⁵⁸ Demnach kann der Landtagspräsident solche Anfragen zurückweisen, die nach Form oder Inhalt einen Missbrauch des Fragerechts darstellen. Die juristische Literatur bejaht die Existenz des Rechtfertigungsgrundes ausdrücklich auch für das brandenburgische Verfassungsrecht.⁵⁹ Oftmals wird zugleich betont, dass die Schwelle zum Rechtsmissbrauch hoch liege und solche Fälle in der Praxis kaum vorkämen.⁶⁰ Die Verfassungsgerichte sind noch in keinem Fall zu dem Schluss gelangt, eine Fragestellung sei missbräuchlich gewesen. In einem Verfahren vor dem VerfGH NRW zum Beispiel trug die Landesregierung vor, die Fragesteller hätten ihr Fragerecht missbraucht, weil sie die Landesregierung einer „Flut von Fragen ausgesetzt“ hätten, obwohl der Landtag einen Untersuchungsausschuss zu demselben Thema eingesetzt habe.⁶¹ Das Gericht verneinte hingegen, dass sich die Fragesteller rechtsmissbräuchlich verhalten hätten.⁶²

⁵⁵ BVerfG, Beschl. vom 1. Juli 2009, Az. 2 BvE 5/06 – *Abgeordnetenüberwachung*, juris, Rn. 145 f.; BVerfG, Urte. vom 14. Dez. 2022, Az. 2 BvE 8/21 – *Parlamentarisches Fragerecht zum BfV*, juris, Rn. 96; HmbVerfG, Urte. vom 21. Dez. 2010, Az. HVerfG 1/10, juris, Rn. 55; HmbVerfG, Urte. vom 28. Nov. 2013, Az. 1/13, juris, Rn. 52; LVerfG MV, Urte. vom 23. Jan. 2014, Az. LVerfG 8/13, S. 8, hier abrufbar: www.mv-justiz.de/gerichte-und-staatsanwaltschaften/landesverfassungsgericht/Entscheidungen/; VerfGH Bln, Beschl. vom 18. Feb. 2015, Az. 92/14, juris, Rn. 38; NdsStGH, Urte. vom 8. Aug. 2017, Az. 2/16, juris, Rn. 61.

⁵⁶ *Hölscheidt* (Fn. 54), S. 37; *Huber/Unger*, *Parlamentarisches Fragerecht und Antwortpflicht der Regierung – am Beispiel der Freien und Hansestadt Hamburg*, NordÖR 2007, S. 479, 484; *Teuber*, *Parlamentarische Informationsrechte*, 2007, S. 218; *Brenner* (Fn. 14), S. 67 ff.; *Harks*, *Das Fragerecht des Abgeordneten*, JuS 2014, S. 979, 981; *Wünsch/Harks*, *Parlamentarisches Fragerecht und Antwortpflicht der Landesregierung in Sachsen-Anhalt*, LKV 2014, S. 438, 442 f.; *Glauben*, *Umfang und Grenzen des parlamentarischen Fragerechts der Abgeordneten im Bund und in den Ländern*, DVBl. 2018, S. 751, 753; *Wefelmeier* (Fn. 27), S. 367.

⁵⁷ Offengelassen bei *Hederich* (Fn. 42), S. 275; zurückhaltend *Vogelsang* (Fn. 54), S. 8, obwohl er meint, die Regierung dürfe die Beantwortung von Fragen nach allgemein zugänglichen Informationen ablehnen.

⁵⁸ § 67 Abs. 3 Satz 1, § 71 Abs. 2 BayLTGeschO.

⁵⁹ *Kirschniok-Schmidt* (Fn. 2), S. 127 f.; *Lieber* (Fn. 7), Art. 56 Ziff. 2.2.2.

⁶⁰ So *Hölscheidt* (Fn. 54), S. 37; *Kirschniok-Schmidt* (Fn. 2), S. 127; *Harks* (Fn. 56), S. 981; *Wefelmeier* (Fn. 27), S. 367.

⁶¹ VerfGH NRW, Urte. vom 4. Okt. 1993, Az. VerfGH 15/92, juris, Rn. 86.

⁶² VerfGH NRW, Urte. vom 4. Okt. 1993, Az. VerfGH 15/92, juris, Rn. 120. Weiteres Beispiel ist SächsVerfGH, Urte. vom 16. April 1998, Az. Vf. 14-I-97, juris, Rn. 50: „Der Einsatz einer Arbeitswoche eines Sachbearbeiters einer nachgeordneten Behörde hätte die Funktions- und Arbeitsfähigkeit der Staatsregierung nämlich nicht beeinträchtigt.“

Das VerfG Bbg hat sich im Kontext des Fragerechts noch nicht zur Existenz dieses Rechtfertigungsgrundes geäußert. Doch hat es in anderem Zusammenhang die Existenz eines „der Verfassung innewohnenden Verbots der mißbräuchlichen Geltendmachung parlamentarischer Rechte“ bejaht.⁶³ Da es zu Recht die Rechtfertigungsgründe des Art. 56 Abs. 4 Satz 1 LV nicht als abschließend erachtet und etwa annimmt, dass sich die Landesregierung ausschließlich zu Angelegenheiten äußern müsse, für die sie auch zuständig sei, spricht nichts dagegen, dass dieses Verbot auch gilt, wenn Abgeordnete ihr Fragerecht ausüben.

b) Kein Missbrauch durch Frage nach allgemein Zugänglichem

Zu klären bleibt, ob Fragen an die Regierung nach allgemein zugänglichen Informationen wirklich missbräuchlich sind, wie einzelne Autoren annehmen.⁶⁴ In der juristischen Literatur wird dieser Auffassung verschiedentlich widersprochen.⁶⁵ In der Rechtsprechung wird sie nicht vertreten. Auch die Landesregierung macht zumindest in den vom Auftraggeber genannten Beispielen nicht geltend, dass ein Abgeordneter sein Fragerecht missbraucht habe.

Erstes Merkmal des Missbrauchsbegriffs ist die *Zweckentfremdung* eines Instruments,⁶⁶ hier des Fragerechts des Abgeordneten. Der Gebrauch des Instruments ist demnach an seinen verfassungsrechtlich vorgegebenen Zwecken zu messen. Es kommt also nicht darauf an, welche Zwecke der einzelne Verfassungsinterpret oder Fragesteller dem Fragerecht beimisst. Zweites Merkmal des Missbrauchsbegriffs ist der *Vorsatz* des Handelnden, also hier des Abgeordneten.⁶⁷ Wenn er der Landesregierung seine Frage stellt, muss er sämtliche Umstände kennen, aus denen sich die Zweckentfremdung seines Fragerechts ergibt, damit es sich bei seiner Fragestellung um einen Fall des Rechtsmissbrauchs handelt.

⁶³ VerfG Bbg, Urt. vom 28. Jan. 1999, Az. VfGBbg 2/98, juris, Rn. 31 (für das Antragsrecht der Fraktionen).

⁶⁴ Nachw. s. oben in Fn. 54. Begründet wird die Ansicht, dass Fragen an die Regierung nach allgemein zugänglichen Informationen missbräuchlich seien, lediglich von *Morscher* (Fn. 42), S. 342 ff., und zwar mit Blick auf Österreich. Einige dieser Einwände macht sich *Kirschniok-Schmidt* (Fn. 2), S. 127 f., zu eigen, aber ausdrücklich ohne den Schluss zu ziehen, dass derartige Fragen missbräuchlich wären.

⁶⁵ *Magiera*, Rechte des Bundestages und seiner Mitglieder gegenüber der Regierung, in: Schneider/Zeh, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, 1989, § 52 Rn. 65; *Hölscheidt* (Fn. 54), S. 37; *Caspar*, in: ders. u.a., Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, 2006, Art. 23 Rn. 23; *Kirschniok-Schmidt* (Fn. 2), S. 127 f.

⁶⁶ Bedeutungsvariante a) im Eintrag „missbrauchen“, in: Dudenredaktion, Duden – Das Bedeutungswörterbuch, 3. Aufl. 2002.

⁶⁷ Bedeutungsvariante a) im Eintrag „missbrauchen“, in: Dudenredaktion (Fn. 66).

Allerdings lässt sich der Entstehungsgeschichte des Art. 56 Abs. 2 LV und auch der Landesverfassung im Übrigen nicht entnehmen, dass der Verfassungsgeber das Fragerecht des Abgeordneten zu einem Zweck geschaffen hätte, mit dem bloße Informationsfragen unvereinbar wären. Wenn ein Abgeordneter die Landesregierung nach allgemein zugänglichen Informationen fragt, handelt er jedenfalls nicht bereits deshalb rechtsmissbräuchlich, und zwar selbst dann nicht, wenn er weiß, dass die erfragte Information allgemein zugänglich ist.

Auch mit den Ausführungen des VerfG Bbg zu den Zwecken des Fragerechts steht dieses Ergebnis in Einklang. Es hat sich dazu nämlich wie folgt geäußert:⁶⁸

„Das Fragerecht erfüllt keinen Selbstzweck, sondern hat die Funktion, den sachlichen Aufgaben der/des einzelnen Abgeordneten zu dienen. Die Abgeordneten sind aufgrund ihres Mandats berufen, eigenverantwortlich an den Aufgaben mitzuwirken, die dem Landtag obliegen. Das setzt voraus, daß sie über die hierfür erforderlichen Informationen verfügen. Wegen der Komplexität der im Landtag zu behandelnden Gegenstände und der von ihm mitzugestaltenden gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und politischen Zusammenhänge sind die Abgeordneten dabei in der Regel auf die Informationen angewiesen, die der Regierung insbesondere durch die Ministerialverwaltung zur Verfügung stehen [...]. Hätten die Abgeordneten keinen Zugriff auf den Informationsstand der Ministerialverwaltung, wäre die Kontrolle der Regierung durch das Parlament erheblich erschwert. Der Landesverfassungsgeber war in diesem Sinne bestrebt, einem – in den alten Ländern und im Bund vielfach zu beobachtenden – informationellen Ungleichgewicht zwischen Exekutive und Legislative und insbesondere zwischen Exekutive und Opposition mit der Einräumung möglichst umfassender Informationsrechte jedes einzelnen Abgeordneten entgegenzuwirken [...].“

Das VerfG Bbg erkennt ausdrücklich an, dass der Verfassungsgeber den Abgeordneten das Fragerecht verliehen habe, damit sie auf Herrschaftswissen der Landesregierung zugreifen und dadurch deren Informationsvorsprung verringern können. Es behauptet damit jedoch nicht, dass sich die Zwecke des Fragerechts darin erschöpfen. Vielmehr geht es davon aus, dass das Fragerecht zu dem übergeordneten Zweck bestehe, den Abgeordneten die Erfüllung ihrer Aufgaben zu erleichtern. Der Abbau des Informationsgefälles zwischen Landesregierung und Abgeordneten ist also lediglich ein *Teilzweck*. Deutlicher wird dies in Äußerungen des VerfG Bbg zum Zweck des Anspruchs auf Vorlage von Unterlagen nach Art. 56

⁶⁸ VerfG Bbg, Beschl. vom 16. Nov. 2000, Az. VfGBbg 31/00, juris, Rn. 53.

Abs. 3 Sätze 2 und 3 LV.⁶⁹ Dieser Anspruch solle den Abgeordneten die Informationen sichern, derer sie zur effektiven Mitwirkung an den Aufgaben des Parlaments, also unter anderem der Beratung, der Beschlussfassung und der Kontrolle der vollziehenden Gewalt, bedürften.⁷⁰ Bloße Informationsfragen sind also auch auf Basis der Ausführungen des VerfG Bbg vom Zweck des Fragerechts gedeckt.

2. Kein Verweigerungsrecht wegen Unzumutbarkeit

Denkbar ist, dass die Landesregierung die Antwort auf eine Frage nach allgemein zugänglichen Informationen verweigern darf, weil die Beantwortung mit unzumutbarem Aufwand verbunden wäre. Ein solches Verweigerungsrecht setzt voraus, dass ein Rechtfertigungsgrund der Unzumutbarkeit überhaupt existiert (a.) und die Beantwortung von Fragen, die sich unter Verweis auf externe Quellen beantworten lassen, tatsächlich unzumutbar ist (b.).

a) Existenz des Verweigerungsgrundes der Unzumutbarkeit

In Rechtsprechung⁷¹ und juristischer Literatur⁷² wird unwidersprochen vertreten, dass die Regierung die Antwort auf eine Frage verweigern dürfe, wenn mit ihrer Beantwortung unzumutbarer Arbeitsaufwand verbunden wäre. Die Regierung solle durch die Antwortverweigerung ihre Funktions- und Arbeitsfähigkeit schützen können. Die juristische Literatur bejaht die Existenz dieses Rechtfertigungsgrunds auch speziell für das brandenburgische Verfassungsrecht.⁷³ Das VerfG Bbg hat zwar ausdrücklich offen gelassen, ob er existiert, hat aber immerhin einen „Vorbehalt der Zumutbarkeit“ in seine Definition des Merkmals der Vollständigkeit im Sinne von Art. 56 Abs. 2 Satz 2 LV integriert (siehe unten B. III. 1. a.).

⁶⁹ Dazu bereits *Iwers* (Fn. 17), S. 5 ff.

⁷⁰ VerfG Bbg, Urt. vom 20. Juni 1996, Az. VfGBbg 3/96, juris, Rn. 20.

⁷¹ BVerfG, Urt. vom 7. Nov. 2017, Az. 2 BvE 2/11, – *Deutsche Bahn/Finanzmarktaufsicht*, juris, Rn. 249; VerfGH NRW, Urt. vom 4. Okt. 1993, Az. 15/92, juris, Rn. 107; VerfGH Saarl, Urt. vom 31. Okt. 2002, Az. LV 1/02, juris, Rn. 90; HmbVerfG, Urt. vom 20. Mai 2003, Az. 9/02, juris, Rn. 75 f.

⁷² *Winkelmann* (Fn. 54), Vorbem. zu §§ 100–106 (Nov. 2002), S. 19 f.; *Lennartz/Kiefer*, *Parlamentarische Anfragen im Spannungsfeld von Regierungskontrolle und Geheimhaltungsinteressen*, DÖV 2006, S. 185, 192; *Huber/Unger* (Fn. 56), S. 484; *Harks* (Fn. 56), S. 981; *Wünsch/Harks* (Fn. 56), S. 442; *Glauben* (Fn. 56), S. 756; *Wefelmeier* (Fn. 27), S. 369.

⁷³ Bejahend *Kirschniok-Schmidt* (Fn. 2), S. 125 ff.; *Lieber* (Fn. 7), Art. 56 Ziff. 2.2.1.

b) Keine Unzumutbarkeit bei Frage nach allgemein Zugänglichem

Die Landesregierung macht – trotz stetiger Zunahme Kleiner Anfragen (siehe oben B. I. 2. b.) – zumindest in den vom Auftraggeber genannten Antwortbeispielen nicht geltend, die Beantwortung der Anfragen sei für sie unzumutbar. Mit diesem Einwand hätte sie auch keinen Erfolg. Denn erstens ist die Beantwortung von Fragen nach allgemein zugänglichen Informationen nicht unzumutbar, gerade *weil* sie unter Verweis auf externe Quellen beantwortet werden dürfen.⁷⁴ Auf die Zulässigkeit dieses Vorgehens wird in diesem Gutachten zurückzukommen sein (siehe unten B. III. 1.). Zweitens liegt die Schwelle, oberhalb derer der Beantwortungsaufwand unzumutbar ist, allgemein hoch, weil dem Fragerecht des Abgeordneten erhebliches Gewicht zukommt⁷⁵ und die Landesregierung als milderes Mittel verglichen mit der Antwortverweigerung eine längere Bearbeitungszeit in Anspruch nehmen kann⁷⁶. Drittens gehört aufgrund von Art. 56 Abs. 2 Satz 2 LV auch die Beantwortung von Abgeordnetenfragen zu den Funktionen der Landesregierung.⁷⁷ Deshalb ist es grundsätzlich ihre Obliegenheit, die dafür erforderlichen Ressourcen vorzuhalten.⁷⁸

Darüber hinaus kann die Beantwortung einer Frage überhaupt nur dann unzumutbar sein, wenn sich der Aufwand der Landesregierung durch die Antwortverweigerung verringert. Zu einer solchen Verringerung kommt es aber in aller Regel nicht, wenn die Regierung die Beantwortung einer Frage ablehnt, die auf allgemein zugängliche Informationen zielt.

Denn die Landesregierung muss für ihre Antwortverweigerung wegen Art. 56 Abs. 4 Satz 2 LV grundsätzlich eine Begründung geben.⁷⁹ Anforderungen an die Begründung ergeben

⁷⁴ *Kirschniok-Schmidt* (Fn. 2), S. 128, für den es sich wohlgerne um eine Frage von Rechtsmissbrauch und Unzumutbarkeit zugleich handelt (vgl. S. 126 f.).

⁷⁵ VerfG Bbg, Beschl. vom 16. Nov. 2000, Az. VfGBbg 31/00, juris, Rn. 53. Zur Hochgewichtung der Informationsrechte von Abgeordneten durch das VerfG Bbg bereits *Iwers* (Fn. 17), S. 5 ff. (für Art. 56 Abs. 3 LV, aber übertragbar).

⁷⁶ BVerfG, Urt. vom 7. Nov. 2017, Az. 2 BvE 2/11 – *Deutsche Bahn/Finanzmarktaufsicht*, juris, Rn. 250; *Ipsen* (Fn. 16), S. 267; *Wefelmeier* (Fn. 27), S. 370; *Deutmoser/Pieper* (Fn. 52), S. 840 (jeweils für den Bund oder ein anderes Land, aber übertragbar).

⁷⁷ *Wefelmeier* (Fn. 27), S. 365, 370 (für Niedersachsen, aber übertragbar).

⁷⁸ VerfGH NRW, Urt. vom 4. Okt. 1993, Az. 15/92, juris, Rn. 107; *Gusy*, Frage und Antwort als Instrumente parlamentarischer Kontrolle, JuS 1995, S. 878, 881; *Winkelmann* (Fn. 54), Vorbem. zu §§ 100–106 (Nov. 2002), S. 19; *Huber/Unger* (Fn. 56), S. 484; *Harks* (Fn. 56), S. 981 (jeweils für den Bund oder ein anderes Land, aber übertragbar).

⁷⁹ VerfG Bbg, Beschl. vom 16. Nov. 2000, Az. VfGBbg 31/00, juris, Rn. 53. Im Ergebnis ebenso *Platter* (Fn. 23), S. 101; *Lieber* (Fn. 7), Art. 56 Ziff. 2.2.2; s. auch VerfG Bbg, Urt. vom 21. April 2017, Az. VfGBbg 21/16, juris, Rn. 145, 150 und 160 (für Art. 56 Abs. 3 LV, aber übertragbar).

sich für das VerfG Bbg vor allem aus deren Rechtsschutzfunktion. Die Landesregierung müsse ihre Antwortverweigerung so begründen, dass der Abgeordnete imstande sei, sich selbst ein Bild davon zu machen, ob sie wirklich gerechtfertigt ist, und zu entscheiden, ob und, falls ja, mit welchen politischen oder rechtlichen Mitteln er dagegen vorgeht.⁸⁰ Daher müsse die Landesregierung den angenommenen Rechtfertigungsgrund ausdrücklich oder der Sache nach geltend machen⁸¹ und auf die tatsächlichen Umstände und die Interessenlage im Einzelfall eingehen.⁸² Die Begründung dürfe insbesondere „nicht formelhaft“ sein.⁸³

Demnach muss die Landesregierung, wenn die Unzumutbarkeit der Bearbeitung daraus resultiert, dass der Abgeordnete nach allgemein zugänglichen Informationen fragt, grundsätzlich mitteilen, dass die Informationen allgemein zugänglich seien, und eine Quelle angeben, damit ihre Aussage nachprüfbar ist. Die Quellenangabe ist dann nicht Teil der Antwort, sondern der Begründung der Antwortverweigerung. Die Maßgaben für Auswahl und Zitierung von Quellen unterscheiden sich in solchen Fällen nicht von denen, die bei der Beantwortung zu beachten sind (siehe unten B. III. 2.). Die Antwort zu verweigern, verursacht für die Landesregierung also regelmäßig nicht weniger Aufwand als die Beantwortung der Frage selbst. Der Abgeordnete wiederum erfährt von ihr in beiden Fällen, wo die erfragten Informationen zu finden sind. Insoweit unterscheiden sich auch für ihn Antwort und Antwortverweigerung nicht.

⁸⁰ VerfG Bbg, Urt. vom 21. April 2017, Az. VfGBbg 21/16, juris, Rn. 145 und 150.

⁸¹ VerfG Bbg, Urt. vom 21. April 2017, Az. VfGBbg 21/16, juris, Rn. 150.

⁸² VerfG Bbg, Urt. vom 21. April 2017, Az. VfGBbg 21/16, juris, Rn. 160; s. etwa auch HmbVerfG, Urt. vom 21. Dez. 2010, Az. HVerfG 1/10, juris, Rn. 89, worin sich das Gericht offen auf § 39 Abs. 1 VwVfG beruft. – Bemerkenswertes Beispiel aus Sachsen bei *Wolf* (Fn. 7), S. 68 ff.: Der SächsStGH befand die Begründung einer Antwortverweigerung für unzureichend (SächsStGH, Urt. vom 27. Okt. 2016, Az. Vf 23-I-16, juris), woraufhin der Fragesteller die gleiche Kleine Anfrage noch einmal stellte und die Landesregierung erneut die Antwort verweigerte, aber diesmal eine demonstrativ mustergültige Begründung vorlegte.

⁸³ VerfG Bbg, Urt. vom 21. April 2017, Az. VfGBbg 21/16, juris, Rn. 150; s. etwa auch BVerfG, Urt. vom 7. Nov. 2017, Az. 2 BvE 2/11 – *Deutsche Bahn/Finanzmarktaufsicht*, juris, Rn. 253 ff.

Die Begründung ist lediglich entbehrlich, soweit die Gründe für die Antwortverweigerung aus Sicht eines Abgeordneten⁸⁴ evident sind.⁸⁵ In solchen Ausnahmefällen kann die Landesregierung die Antwort verweigern, ohne dass sie dies begründen oder zumindest ohne dass sie die Quelle für die erfragten Informationen angeben müsste. Zu denken ist etwa an einfache statistische Angaben, von denen allgemein bekannt ist, dass sie im Statistischen Jahrbuch für Brandenburg zu finden sind, das wiederum im Internet ohne weiteres zugänglich ist.⁸⁶ Lediglich in solchen Fällen verursacht die Begründung der Antwortverweigerung weniger Aufwand als die Beantwortung der Frage und erfährt der Abgeordnete von der Landesregierung auch nicht, wo die erfragten Informationen zu finden sind.

III. Verfassungsmäßigkeit von Antworten unter Verweis auf externe Quellen

In Rechtsprechung⁸⁷ und juristischer Literatur⁸⁸ wird unwidersprochen vielfach vertreten, dass die Regierung eine Frage nach allgemein zugänglichen Informationen grundsätzlich unter Verweis auf externe Quellen beantworten dürfe. Als Beispiele für solche Quellen werden Parlamentsdrucksachen, namentlich Berichte der Regierung und Antworten auf frühere Anfragen, sowie wissenschaftliche Studien und Fachliteratur genannt.⁸⁹ Zugleich werden

⁸⁴ Dazu finden sich in Rechtsprechung und juristischer Literatur kaum Äußerungen, s. aber HmbVerfG, Urt. vom 21. Dez. 2010, Az. HVerfG 1/10, juris, Rn. 92: „Aus der maßgeblichen Sicht des Antragstellers oder eines anderen Abgeordneten zur Zeit der Beantwortung der Anfrage waren [...] nicht offenkundig[.]“

⁸⁵ VerfG Bbg, Urt. vom 21. April 2017, Az. VfGBbg 21/16, juris, Rn. 146 und 159 (für Art. 56 Abs. 3 LV, aber übertragbar); s. etwa auch BVerfG, Beschl. vom 1. Juli 2009, Az. 2 BvE 5/06 – *Abgeordnetenüberwachung*, juris, Rn. 132, 134 und 140. Zur Erkennung von Fällen der Evidenz bietet sich eine Kontrollüberlegung an: Wenn sich der Verfasser des Ablehnungsschreibens veranlasst sieht, zur Vergewisserung die Quelle zu konsultieren, fehlt in aller Regel die Evidenz.

⁸⁶ Statistisches Jahrbuch 2020 für Brandenburg, 2., korrigierte Aufl. 2020, herausgegeben vom Amt für Statistik Berlin-Brandenburg, hier abrufbar: <http://www.statistik-berlin-brandenburg.de/publikationen>.

⁸⁷ HmbVerfG, Urt. vom 27. Juli 1977, Az. HVerfG 1/77, S. 15 f. (unveröffentlicht); HmbVerfG, Urt. vom 20. Mai 2003, Az. 9/02, juris, Rn. 77; VerfGH NRW, Urt. vom 4. Okt. 1993, Az. VerfGH 15/92, juris, Rn. 111; LVerfG LSA, Urt. vom 17. Jan. 2000, Az. LVG 6/99, Rn. 85, hier abrufbar: <http://www.verfassungsgericht.sachsen-anhalt.de/entscheidungen> (gekürzt: NVwZ 2000, S. 671 ff.); BayVerfGH, Entsch. vom 17. Juli 2001, Az. Vf. 56-IVa-00, juris, Rn. 39 und 46; BayVerfGH, Entsch. vom 26. Juli 2006, Az. Vf. 11-IVa-05, juris, Rn. 441.

⁸⁸ *Gusy* (Fn. 78), S. 881; *Winkelmann* (Fn. 54), Vorbem. zu §§ 100–106 (Nov. 2002), S. 18; *Caspar* (Fn. 65), Art. 23 Rn. 23; *Lennartz/Kiefer* (Fn. 72), S. 194; *Kirschniok-Schmidt* (Fn. 2), S. 115; *Lieber* (Fn. 7), Art. 56 Ziff. 2.2.1; *Hederich* (Fn. 42), S. 275 in Fn. 34; *Wünsch/Harks* (Fn. 56), S. 445; *Glauben* (Fn. 56), S. 754; *Wefelmeier* (Fn. 27), S. 370.

⁸⁹ HmbVerfG, Urt. vom 27. Juli 1977, Az. HVerfG 1/77, S. 15 f. (unveröffentlicht); VerfGH NRW, Urt. vom 4. Okt. 1993, Az. 15/92, juris, Rn. 111; LVerfG LSA (Fn. 87), Rn. 85; BayVerfGH, Entsch. vom 17. Juli 2001, Az. Vf. 56-IVa-00, juris, Rn. 39 und 46; BayVerfGH, Entsch. vom 26. Juli 2006, Az. Vf. 11-IVa-05, juris, Rn. 441; *Gusy* (Fn. 78), S. 881; *Lennartz/Kiefer* (Fn. 72), S. 194; *Kirschniok-Schmidt* (Fn. 2), S. 115; *Glauben* (Fn. 56), S. 754.

Anforderungen an die Quelle und ihre Zitierung formuliert. So müsse die Quelle den Abgeordneten „ohne weiteres“⁹⁰ oder „ohne unzumutbaren Aufwand“⁹¹ zugänglich sein und die Fundstelle „präzise“⁹² angegeben werden. Ob und mit welchen Maßgaben auf externe Quellen verwiesen werden darf, wird oft als eine Frage der Vollständigkeit der Antwort behandelt.⁹³ Das VerfG Bbg hat die Zulässigkeit von Verweisen auf externe Quellen weder bejaht noch verneint, weil es noch keinen derartigen Fall zu beurteilen hatte.

Die vorgenannten Ansichten stehen im Folgenden auf dem Prüfstand. Zuerst wird untersucht, ob Antworten unter Verweis auf externe Quellen überhaupt zulässig sind (1.), anschließend werden Maßgaben für Auswahl und Zitierung von Quellen erarbeitet (2.). Dabei werden die vom Auftraggeber dieses Gutachtens benannten Antwortbeispiele behandelt.

1. Grundsätzliche Zulässigkeit von Verweisungen

Zu klären ist, unter welchen Voraussetzungen eine Antwort im Sinne von Art. 56 Abs. 2 Satz 2 LV vollständig ist (a.) und ob eine Antwort unter Verweis auf externe Quellen diese Voraussetzungen erfüllt (b.).

a) Maßstäbe für die Vollständigkeit einer Antwort

Nach Art. 56 Abs. 2 Satz 2 LV sind Fragen von Abgeordneten vollständig zu beantworten.

Das VerfG Bbg entfaltet dieses Erfordernis wie folgt:⁹⁴

„Vollständig ist die Antwort, wenn alle Informationen, über die die Regierung verfügt oder mit zumutbarem Aufwand verfügen könnte, lückenlos mitgeteilt werden, d.h. nichts, was bekannt ist oder was mit zumutbarem Aufwand hätte in Erfahrung gebracht werden können, verschwiegen wird. Nicht vollständig ist auch eine ausweichende Antwort [...]. Dies bedeutet allerdings nicht, daß die Auskunft ohne Rücksicht darauf, was und wie genau gefragt worden ist, in Details ausufern muß. In Zweifelsfällen kann es Sache der/des Abgeordneten sein, ergänzend nachzufragen. In jedem Fall muß die Auskunft jedoch stimmig und aus sich selbst heraus

⁹⁰ VerfGH NRW, Urt. vom 4. Okt. 1993, Az. 15/92, juris, Rn. 111.

⁹¹ LVerfG LSA (Fn. 87), Rn. 85; *Kirschniok-Schmidt* (Fn. 2), S. 115; *Wefelmeier* (Fn. 27), S. 370.

⁹² LVerfG LSA (Fn. 87), Rn. 85; *Lennartz/Kiefer* (Fn. 72), S. 194; *Kirschniok-Schmidt* (Fn. 2), S. 115.

⁹³ So bspw. von LVerfG LSA (Fn. 87), Rn. 76 ff.; *Lennartz/Kiefer* (Fn. 72), S. 193 f.; *Wünsch/Harks* (Fn. 56), S. 445; *Glauben* (Fn. 56), S. 754; *Wefelmeier* (Fn. 27), S. 370.

⁹⁴ VerfG Bbg, Beschl. vom 16. Nov. 2000, Az. VfGBbg 31/00, juris, Rn. 51; s. auch VerfG Bbg, Urt. vom 18. Dez. 1997, Az. VfGBbg 16/97, juris, Rn. 17. Unter Anschluss daran ebenso *Kirschniok-Schmidt* (Fn. 2), S. 114; *Lieber* (Fn. 7), Art. 56 Ziff. 2.2.1.

verständlich sein und darf nichts Wesentliches oder erkennbar Interessierendes vorenthalten [...].“

Die Vollständigkeit der Antwort beurteilt sich nach dieser Definition in zwei Richtungen: hinsichtlich der Frage des Abgeordneten und des Wissensstandes der Landesregierung.⁹⁵ Denkbar wäre, dass die Landesregierung nicht nur ihr gesamtes präsentenes Wissen mitteilen, sondern auch jede irgendwie gewinnbare Information beschaffen muss. Das verlangt das Gericht jedoch nicht. Vielmehr integriert es einen „Vorbehalt der Zumutbarkeit“ in die Definition der Vollständigkeit.⁹⁶ Die Landesregierung muss lediglich die mit *zumutbarem* Aufwand gewinnbaren Informationen beschaffen und mitteilen. Dies kommt der Möglichkeit gleich, Antworten zu rechtfertigen, in der Informationen fehlen, die für die Landesregierung prinzipiell durchaus gewinnbar wären.⁹⁷ Diese Auffassung ist überzeugend. Wenn nämlich die Ablehnung der Beantwortung im Ganzen wegen Unzumutbarkeit des Aufwands gerechtfertigt sein kann, dann muss diese Möglichkeit *erst recht* für Abweichungen von den Anforderungen an die Art und Weise der Beantwortung bestehen.⁹⁸

Dass die Antwort vollständig sein muss, überschneidet sich mit dem ebenfalls in Art. 56 Abs. 2 Satz 2 LV geregelten Erfordernis, eine Anfrage „nach bestem Wissen“ zu beantworten. Dieses Erfordernis verdeutlicht das VerfG Bbg nämlich wie folgt:⁹⁹

„Bestem Wissen entspricht die Antwort, wenn das Wissen, das bei der Landesregierung präsent ist, sowie jene Informationen mitgeteilt werden, die innerhalb der Antwortfrist mit zumutbarem Aufwand eingeholt werden können [...].“

⁹⁵ Siehe dazu *Gusy* (Fn. 78), S. 881.

⁹⁶ Begriff bei *Wefelmeier* (Fn. 27), S. 370.

⁹⁷ Deshalb mutet es inkonsequent an, dass das Landesverfassungsgericht an einer Stelle erwägt, ob die Unvollständigkeit einer Antwort im Einzelfall *gerechtfertigt* sein könne, weil der Bearbeitungsaufwand unzumutbar sei: VerfG Bbg, Beschl. vom 16. Nov. 2000, Az. VfGBbg 31/00, juris, Rn. 61.

⁹⁸ So auch BayVerfGH, Beschl. vom 6. Juni 2011, Az. Vf. 49-IVa-10, juris, Rn. 95. Im Ergebnis auch VerfGH NRW, Urt. vom 19. Aug. 2008, Az. 7/07, juris, Rn. 249; VerfGH NRW, Urt. vom 15. Dez. 2015, Az. VerfGH 12/14, juris, Rn. 121; VerfGH NRW, Urt. vom 28. Jan. 2020, Az. VerfGH 5/18, juris, Rn. 87 und 100.

⁹⁹ VerfG Bbg, Beschl. vom 16. Nov. 2000, Az. VfGBbg 31/00, juris, Rn. 51. Unter Anschluss daran ebenso *Kirschniok-Schmidt* (Fn. 2), S. 114; *Lieber* (Fn. 7), Art. 56 Ziff. 2.2.1.

Auch dafür, dass die Antwort nach bestem Wissen gegeben wird, kommt es also darauf an, dass die Landesregierung im Rahmen des Zumutbaren eigene Nachforschungen anstellt:¹⁰⁰

„Die Pflicht zur ‚vollständigen‘ Antwort steht mit dem Gebot einer Antwort nach bestem Wissen in engem Zusammenhang, da die Vollständigkeit nur dann bejaht werden kann, wenn die Regierung den Sachverhalt in Erfüllung der oben dargelegten Nachforschungspflicht aufgeklärt hat[.]“

Manchmal werden die beiden Anforderungen deshalb in Rechtsprechung und juristischer Literatur sprachlich oder inhaltlich nicht voneinander getrennt.¹⁰¹

b) Vollständigkeit der Antwort auch bei Verweisung

Prinzipielle Einwände dagegen, dass die Regierung auf Fragen von Abgeordneten unter Verweis auf externe Quellen antwortet, werden in Rechtsprechung und juristischer Literatur nicht erhoben und auch nicht vorbeugend erörtert. Das heißt nicht, dass solche Einwände undenkbar wären. So könnte man eine Antwort unter Verweis auf externe Quellen für unvollständig halten, weil sich die Antwort nicht aus dem Antwortschreiben der Landesregierung allein ergebe, sondern erst aus einer Gesamtschau von Antwortschreiben und externer Quelle. Dann ist nämlich fraglich, ob die Auskunft aus sich selbst heraus verständlich ist, wie es das VerfG Bbg in seiner Definition von „Vollständigkeit“ verlangt. Verweist die Landesregierung auf Quellen, die nicht von ihr stammen, könnte man die Antwort auch deshalb für unvollständig halten, weil sie insoweit nicht selbst antwortet, sondern Dritte für sich sprechen lasse. Diese beiden Einwände hängen eng miteinander zusammen.

Für die Beurteilung, ob eine Antwort vollständig ist, kommt es darauf an, was der Verweis in einem Antwortschreiben auf eine externe Quelle bewirkt, nämlich, dass das Antwortschreiben inhaltlich um den Quellenausschnitt ergänzt wird. Um den Inhalt der Antwort vollständig erschließen zu können, muss der Leser den Bezugstext, also beispielsweise einen

¹⁰⁰ *Wefelmeier* (Fn. 27), S. 370.

¹⁰¹ So bspw. NdsStGH, Urt. vom 29. Jan. 2016, Az. StGH 1/15 u.a., juris, Rn. 46; *Kirschniok-Schmidt* (Fn. 2), S. 112 ff.; *Wünsch/Harks* (Fn. 56), S. 444 f.

Ausschnitt aus dem Statistischen Jahrbuch, gedanklich in den Ausgangstext, also das Antwortschreiben, einfügen.¹⁰² Verweise in Antwortschreiben unterscheiden sich nicht strukturell von Verweisungen in Rechtstexten.¹⁰³ Praktisch ist der Leser des verweisenden Textes zwar gezwungen, den Bezugstext beizuziehen. Diese Notwendigkeit steht aber der Zulässigkeit der Verweisung als solcher nicht entgegen, sondern erfordert einzelfallbezogene Maßgaben für die Auswahl des Bezugsobjekts und dessen Zitierung im Ausgangstext.

Dass sich die Antwort erst aus einer Gesamtschau von Antwortschreiben und externer Quelle ergibt, macht sie demnach nicht unvollständig. Mit der zitierten Definition des VerfG Bbg, dass die Auskunft aus sich selbst heraus verständlich sein müsse, ist der Verweis auf externe Quellen vereinbar. Nach dem Wortlaut der Definition ist es nicht das Antwortschreiben, das aus sich heraus verständlich sein muss, sondern die Antwort („Auskunft“) insgesamt.¹⁰⁴ Doch selbst wenn man ausschließlich auf das Antwortschreiben abstellt, muss ein Verweis dessen Verständlichkeit aus sich heraus keineswegs hindern.

Auch wenn die Landesregierung auf eine Quelle verweist, die nicht von ihr stammt, ist sie es, die dem Fragesteller antwortet. Die Verweisung integriert die fremden Inhalte nämlich in die Antwort der Landesregierung und lässt sie zu deren Bestandteil werden. In diesem Sinne muss sich die Landesregierung die fremden Inhalte zurechnen lassen.¹⁰⁵ Die Verweisung führt dazu, dass die Landesregierung selbst zum Fragesteller spricht – wenn auch einen fremden Text.

¹⁰² Begriffspaar aus Bezugs- und Ausgangstext angelehnt an *Bundesministerium der Justiz*, Handbuch der Rechtsförmlichkeit, [3. Aufl.] 2008, Rn. 218, hier abrufbar: <https://hdr.bmj.de>. – Die Verweisung wird in der juristischen Literatur zutreffend mit einem Kopiervorgang parallelisiert: *Menzel*, in: Löwer/Tettinger, Kommentar zur Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen, 2002, Art. 4 Rn. 8, aufgegr. von *Lenz*, Kommunalverwaltung und Demokratieprinzip, 2020, S. 189 f. (jeweils für Rechtstexte, aber verallgemeinerbar).

¹⁰³ Einfügen und Verweisen unterscheiden sich lediglich äußerlich: *Bundesministerium der Justiz* (Fn. 102), Rn. 249: „Durch Verweisung kann auch auf Rechtsvorschriften Bezug genommen werden, die **außer Kraft getreten** sind oder die demnächst außer Kraft treten werden. Grund hierfür ist, dass der Normgeber ebenso gut den Text der betreffenden Bezugsnorm in die Ausgangsnorm hineinschreiben könnte“ (Fettdruck im Original). – Zur Struktur von Verweisungen in Rechtstexten etwa *Ossenbühl*, Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Verweisung als Mittel der Gesetzgebungstechnik, DVBl. 1967, S. 401, 401; *Karpen*, Die Verweisung als Mittel der Gesetzgebungstechnik, 1970, S. 19 ff.; *Debus*, Verweisungen in deutschen Rechtsnormen, 2008, S. 35 ff.

¹⁰⁴ Zur Verschiedenheit von Text und Inhalt etwa *Alexy* (Fn. 10), S. 42 ff.

¹⁰⁵ Für Rechtstexte, aber übertragbar etwa *Bundesministerium der Justiz* (Fn. 102), Rn. 221: „Wer eine Vorschrift formuliert und dabei andere Texte durch Verweisung übernimmt, ist für den dadurch geschaffenen Zusammenhang und für den dadurch entstehenden Regelungsinhalt verantwortlich.“

Bestätigt findet sich dieses Verständnis, dass Verweise auf regierungsfremde Quellen zulässig sowie Antwortschreiben und externe Quelle gemeinsam zu betrachten sind, besonders in einer Entscheidung des Landesverfassungsgerichts Sachsen-Anhalt (LVerfG LSA).¹⁰⁶ Im zugrundeliegenden Fall hatte die Landesregierung von einem Verein eine Studie unter anderem über politische Ansichten der jüngeren Bevölkerung erstellen lassen und im eigenen Namen herausgegeben.¹⁰⁷ Darin werden die Ausdrücke „Nazi“, „Nationalsozialismus“ und „Faschismus“ verwendet, aber nicht definiert. In einer Kleinen Anfrage zur mündlichen Beantwortung bat eine Abgeordnete die Landesregierung um Auskunft, was sie darunter verstehe und wie sie diese Begriffe von dem des Kommunismus abgrenze.¹⁰⁸ Die zuständige Ministerin antwortete in einer Landtagssitzung, dass sie sich zu einer eigenen Definition nicht veranlasst sehe und „die genannten Begriffe in Nachschlagewerken ausführlich erörtert“ seien.¹⁰⁹

Das LVerfG LSA befand die Antwort mit folgender Begründung für unvollständig:¹¹⁰

„Der Verweis auf Nachschlagewerke in der in der Landtagssitzung am 19. Februar 1999 gegebenen Antwort konnte von der Antragstellerin durchaus dahin verstanden werden, aus ihnen lasse sich entnehmen, welche Bedeutung die Antragsgegnerin diesen Begriffen beilegen wolle und wie sie vom Begriff ‚Kommunismus‘ abzugrenzen seien.

Soweit sich die Antwort aus anderen Quellen vollständig erschließt, kann in der Antwort auf diese verwiesen werden, wenn sie Abgeordneten ohne unzumutbaren Aufwand zugänglich sind, wie Verweise auf Landtagsdrucksachen oder in der Landtagsbibliothek verfügbare Literatur. Dies setzt allerdings einen präzisen Fundstellennachweis voraus. Der Verweis auf ‚Nachschlagewerke‘ – ohne dass hier ein konkretes Werk angegeben wurde – erfüllt diese Voraussetzungen im vorliegenden Fall nicht.

¹⁰⁶ LVerfG LSA (Fn. 87), Rn. 85. In einer jungen Entscheidung (LVerfG LSA, Urt. vom 21. Nov. 2022, LVG 5/22, hier abrufbar: <https://verfassungsgericht.sachsen-anhalt.de/entscheidungen>) zu Fragen nach Informationen, die dem Geheimschutz unterliegen, macht das Gericht keine Ausführungen zur Zulässigkeit von Verweisungen, lässt aber erkennen, dass es seine Sicht der Dinge beibehält, indem es der Landesregierung attestiert, ihre Begründung einer partiellen Antwortverweigerung sei „noch“ verfassungsgemäß, *obwohl* sie in ihrem veröffentlichten Antwortschreiben *nicht* auf eine unveröffentlichte Fassung desselben verweise (Rn. 86).

¹⁰⁷ LVerfG LSA (Fn. 87), Rn. 3 ff.

¹⁰⁸ LVerfG LSA (Fn. 87), Rn. 17 ff.

¹⁰⁹ LVerfG LSA (Fn. 87), Rn. 20 f.

¹¹⁰ LVerfG LSA (Fn. 87), Rn. 84 ff. Den hier zitierten Ausführungen lässt das Gericht unmittelbar die genaue Auswertung dreizehn verschiedener Nachschlagewerke folgen.

Der Verweis auf ‚Nachschlagewerke‘ hätte nur dann ausgereicht, wenn alle Lexika inhaltlich übereinstimmen würden. [...] Dies ist jedoch nicht in Bezug auf den Begriff ‚Faschismus‘ gegeben, da keineswegs Lexika hierfür einen übereinstimmenden Inhalt wiedergeben[.]“

Demnach hält das Verfassungsgericht den Verweis auf externe Quellen für grundsätzlich zulässig, und zwar auch auf solche, die nicht von der Landesregierung selbst stammen, also hier auf die Nachschlagewerke, in denen die Begriffe erörtert sein sollen. Für die Vollständigkeit kommt es ihm auch nicht auf das Antwortschreiben allein an, sondern auf die Antwort insgesamt, die sich aus der Gesamtschau von Antwortschreiben und externer Quelle ergibt. Verfassungsgemäß wäre die Antwort seiner Ansicht nach jedoch nur gewesen, wenn sämtliche Nachschlagewerke inhaltlich übereingestimmt hätten oder die Landesregierung ein einzelnes oder mehrere übereinstimmende Nachschlagewerke präzise angegeben hätte.

Im Ergebnis lassen sich potentielle Einwände, dass eine Antwort unter Verweis auf eine externe Quelle unvollständig sei, also ausräumen, weil der Inhalt der Quelle, soweit die Verweisung reicht, im Sinne einer Gesamtschau als Bestandteil der Antwort aufzufassen ist.

2. Maßgaben für Auswahl und Zitierung von Quellen

Aus der Pflicht der Landesregierung, Anfragen von Abgeordneten vollständig zu beantworten, ergeben sich Maßgaben für Auswahl und Zitierung von Quellen. Sie werden im Folgenden in Auseinandersetzung mit den Antworten auf diejenigen Kleinen Anfragen erarbeitet, die der Auftraggeber des vorliegenden Gutachtens als untersuchungsbedürftige Beispiele genannt hat. Damit ist ausdrücklich keine abschließende Beurteilung der Beispiele verbunden. Sie bieten lediglich Anlass für rechtliche Hinweise und dienen der Veranschaulichung.

a) Verweis auf Rechtsnormen

Mitunter verweist die Landesregierung in ihren Antwortschreiben auf Gesetze oder andere Rechtsnormen, denen die erfragten Informationen zu entnehmen sein sollen. Ein solcher Verweis findet sich in der Antwort auf eine Kleine Anfrage (→ LT-Drs. 7/3895 – Strukturförderung Lausitz), die hier zuerst auszugsweise wiedergegeben (aa.) und im Anschluss an für Verweise auf Rechtsnormen geltende Maßstäbe (bb.) kritisch gewürdigt wird (cc.).

aa) Beispiel I: Strukturförderung Lausitz (LT-Drs. 7/3895)

Das Antwortbeispiel lautet auszugsweise wie folgt:¹¹¹

„1. Wie läuft das Verfahren der Prüfung, Auswahl und Vergabe der in der 1. Säule des Investitionsgesetzes Kohleregionen bereitgestellten Mittel (Landesprojekte Förderarm I) konkret ab?

zu Frage 1: Das Verfahren der Prüfung, Auswahl und Vergabe der Mittel im Förderarm 1 erfolgt gemäß dem Strukturstärkungsgesetz (StStG), welches als Mantelgesetz die konkreten Anforderungen an die Projekte im Artikel 1 Kapitel 1 des Investitionsgesetzes Kohleregionen (InvKG) formuliert. Darauf aufbauend ist das Verfahren von der Initiierung bis zur Vergabe im Lausitzprogramm 2038 als Prozess beschrieben. Die durch den Bund und das Land gesetzten Anforderungen sind in der Förderrichtlinie Strukturentwicklung zum Lausitzer Braunkohlerevier Land Brandenburg vom 24. November 2020, insbesondere unter den Punkten II, III und IV beschrieben und sind damit verfahrensbildend.

2. Nach welchen objektiven Kriterien erfolgt die Vorauswahl der Projektideen in den Werkstätten der WRL (hier bitten wir um das Kriterienraster)?

zu Frage 2: Die eingereichten Projektideen werden auf der Basis folgender im Projektsteckbrief enthaltener Angaben geprüft:

- Beitrag zur Strukturentwicklung gemäß den Förderkriterien des StStG
- Förderbereich gemäß § 4 Strukturstärkungsgesetz
- Fördergebiet gemäß § 2 Strukturstärkungsgesetz (StStG)

Die Projektideen werden ggf. im Rahmen des Werkstattprozesses weiterentwickelt und qualifiziert.

3. Welches sind die maßgeblichen Auswahlkriterien (jeweils mit Gewichtung), die seitens der anschließenden Projektauswahl durch die IMAG angewendet werden?

4. Wer hat die Auswahlkriterien, die in der IMAG zur Anwendung kommen, aufgestellt und beschlossen?

zu den Fragen 3 und 4: Die Auswahlkriterien ergeben sich aus den unter Frage 1 aufgeführten Dokumenten (Strukturstärkungsgesetz, Lausitzprogramm 2038, Förderrichtlinie Strukturentwicklung). Bewertet wird insbesondere der Beitrag eines Projektes zu den im Lausitzprogramm festgelegten Prioritäten für die Strukturentwicklung:

¹¹¹ LT-Drs. 7/3895.

- Stärkung und Entwicklung der Wettbewerbsfähigkeit
- Bildung und Fachkräftesicherung
- Stärkung und Entwicklung der Lebensqualität und Vielfalt der Region

Schließt die Werkstatt zu einem Projekt mit positiven [sic] Votum ab, wird das Ergebnis in einem Fachvermerk dokumentiert, der der IMAG als Beschlussgrundlage vorgelegt wird.“

bb) Grundsätzliche Erläuterungsbedürftigkeit solcher Verweise

Grundsätzlich ist es unzulässig, wenn die Landesregierung eine Frage ausschließlich durch Verweis auf Rechtsnormen beantwortet. Solche Verweise müssen in aller Regel von mehr oder weniger umfangreichen Erläuterungen der Landesregierung begleitet sein. Denn die erfragten Informationen sind für den Abgeordneten grundsätzlich nicht ohne weiteres zugänglich, wenn er bloß auf Rechtsnormen verwiesen wird. Grund ist nicht, dass Gesetzes- und andere Rechtstexte schwer auffindbar wären. Der Inhalt von Rechtsnormen muss aber häufig durch methodengerechte Interpretation und dogmatische Durchdringung mithilfe von Rechtsprechung und juristischer Literatur erst mehr oder weniger aufwändig erschlossen und operabel gemacht werden. Ausnahmsweise zulässig ist der bloße Verweis auf Rechtsnormen zum Beispiel dann, wenn nach Zahlenangaben gefragt ist, die sich einer Rechtsnorm ohne Zwischenschritte entnehmen lassen (siehe unten B. III. 2. a. cc.). Eine weitere Ausnahme besteht, wenn sich die Frage von vornherein auf die Bitte um Benennung von Rechtsnormen beschränkt. Solche Fälle dürften in der Praxis selten vorkommen.

Außerdem beantwortet der bloße Verweis auf Rechtsnormen viele Fragen selbst dann nur unvollständig, wenn man unterstellt, ihr Inhalt wäre dem Abgeordneten bekannt oder ohne weiteres zu erschließen. Denn die Frage kann über die Bitte um Auskunft über die Rechtslage hinausgehen, und zwar auch dann, wenn der Fragesteller dies nicht explizit macht. Wenn die Landesregierung die Reichweite einer Frage ermittelt, darf sie nicht am Wortlaut der Fragestellung haften, sondern muss die allgemeinen Auslegungsregeln anwenden.¹¹² In der Praxis kann explizit oder implizit danach gefragt sein, wie die Landesregierung die Rechtsnormen versteht und praktisch handhabt, die für einen bestimmten Sachverhalt einschlägig sind, etwa auch in Abgrenzung zu anderen Akteuren. Denn das Verständnis der

¹¹² BVerfG, Urt. vom 7. Nov. 2017, Az. 2 BvE 2/11 – *Deutsche Bahn/Finanzmarktaufsicht*, juris, Rn. 251 f.; NdsStGH, Urt. vom 17. Aug. 2012, Az. StGH 1/12 – *Nord-Süd-Dialog*, juris, Rn. 56; VerfGH Bln, Beschl. vom 18. Feb. 2015, Az. 92/14, juris, Rn. 43; *Wefelmeier* (Fn. 27), S. 370.

Rechtsnormen kann umstritten sein und bei ihrer Handhabung können erhebliche Freiräume etwa in Form von Beurteilungsspielraum und Ermessen bestehen, die von verschiedenen Ländern oder Behörden im Lande möglicherweise divergierend genutzt werden. Schließlich kann in einer Frage die Bitte um Veranschaulichung etwa durch Beispiele enthalten sein. Der bloße Verweis auf Rechtsnormen ist in diesen Fällen unzureichend.

cc) Kritische Würdigung des Beispiels I

Die eingangs zitierte Antwort der Landesregierung begegnet hinsichtlich ihrer Vollständigkeit im Sinne von Art. 56 Abs. 2 Satz 2 LV bestimmten Zweifeln.

Zum einen sind die erfragten Informationen nicht ohne weiteres zugänglich. Denn Verweise auf Rechtsnormen, wie sie die Landesregierung hier eingefügt hat, sind grundsätzlich unzureichend, weil sie erst mehr oder weniger aufwändig erschlossen und operabel gemacht werden müssen (siehe oben B. III. 2. a. bb.). Eine Ausnahme kann sich etwa ergeben, wenn nach Zahlenangaben gefragt ist. Hätte sich der Abgeordnete beispielsweise erkundigt, nach welchem Schlüssel die vom Bund nach § 1 Abs. 1 Satz 2 des Investitionsgesetzes Kohleregionen (InvKG)¹¹³ gewährten Finanzhilfen auf die Länder verteilt werden, wäre die Beantwortung unter Verweis auf § 3 Abs. 2 InvKG¹¹⁴ ausreichend gewesen. Eine derartige Ausnahme besteht hier aber nicht. Erschwerend kommt hinzu, dass sich die Informationen erst

¹¹³ Investitionsgesetz Kohleregionen (InvKG) vom 8. Aug. 2020, verkündet als Art. 1 des Strukturstärkungsgesetzes Kohleregionen vom 8. Aug. 2020, BGBl. 2020 I, S. 1795 ff. § 1 Abs. 1 Satz 2 InvKG lautet: „Hierzu gewährt der Bund diesen Ländern nach Maßgabe des § 27 Finanzhilfen für besonders bedeutende Investitionen der Länder und ihrer Gemeinden und Gemeindeverbände nach Artikel 104b Absatz 1 Nummer 2 und 3 des Grundgesetzes in Höhe von bis zu 14 Milliarden Euro, längstens bis 2038.“

¹¹⁴ § 3 Abs. 2 InvKG lautet: „Daraus ergibt sich die folgende Verteilung nach Ländern: 1. 25,8 Prozent für Brandenburg, 2. 37 Prozent für Nordrhein-Westfalen, 3. 25,2 Prozent für den Freistaat Sachsen sowie 4. 12 Prozent für Sachsen-Anhalt.“

aus dem Zusammenspiel mehrerer Quellen ergeben sollen: Strukturstärkungsgesetz Kohleregionen¹¹⁵ und Investitionsgesetz Kohleregionen (Gesetze), Förderrichtlinie Strukturentwicklung zum Lausitzer Braunkohlerevier Land Brandenburg (Verwaltungsvorschrift)¹¹⁶ und Lausitzprogramm 2038 (rechtlich unverbindlich)¹¹⁷.

Zum anderen lässt sich der Antwort nur eingeschränkt entnehmen, wie die rechtlichen Vorgaben für die Projektförderung in der Praxis konkretisiert und gehandhabt werden, obwohl die Einzelfragen erkennbar auch auf diese Gesichtspunkte zielen. Der Abgeordnete fragt nämlich danach, wie das Verfahren „konkret“ ablaufe (Einzelfrage 1), welches „Kriterienraster“ für die Vorauswahl gelte (Einzelfrage 2) und welche „Gewichtung“ von Auswahlkriterien in der Interministeriellen Arbeitsgruppe (IMAG) vorgenommen werde (Einzelfrage 3). Beispielsweise lässt sich den Ziffern II und IV der Förderrichtlinie zwar entnehmen, welche Projekte überhaupt Gegenstand der Förderung sein können und welche Zuwendungsvoraussetzungen bestehen, aber nicht, welche Gewichtung die IMAG hinsichtlich der hiernach vielfältigen in Betracht kommenden Fördergegenstände und -kriterien vornimmt.

Die Quellenangaben als solche sind dagegen noch hinreichend präzise. Unterstellt, die erfragten Informationen wären sämtlich in den in Bezug genommenen Quellen enthalten, so wären sie für den Abgeordneten ohne weiteres auffindbar. Das gilt auch für die Informationen im Lausitzprogramm 2038. Die Landesregierung hat dafür zwar keine Internetadresse angegeben. Wer aber mit Suchmaschinen nach dem Stichwort „Lausitzprogramm 2038“ sucht, stößt sogleich auf den Internetauftritt des Beauftragten des Ministerpräsidenten für die Lausitz¹¹⁸ und dort bereits auf der Startseite auf den Link zum Download des Lausitzprogramms 2038.

¹¹⁵ Strukturstärkungsgesetz Kohleregionen vom 8. Aug. 2020, BGBl. 2020 I, S. 1795 ff.

¹¹⁶ Richtlinie der Staatskanzlei des Landes Brandenburg zur Umsetzung der Finanzhilfen des Strukturstärkungsgesetzes für den Teil Investitionsgesetz Kohleregionen – Strukturentwicklung Lausitz (Förderrichtlinie Strukturentwicklung zum Lausitzer Braunkohlerevier Land Brandenburg) vom 24. Nov. 2020, ABl. 2020, S. 1239 ff.

¹¹⁷ Das Lausitzprogramm 2038: Prozesspapier zum Aufbau von Entscheidungs- und Begleitstrukturen im Transformationsprozess, ohne Datum, hier abrufbar: https://lausitz-brandenburg.de/wp-content/uploads/2020/09/Lausitzprogramm-2038_20200914.pdf.

¹¹⁸ <https://lausitz-brandenburg.de/>.

b) Verweis auf Internetseiten

Neben Verweisen auf Rechtsnormen sind Verweise auf Internetseiten in der Antwortpraxis der Landesregierung verbreitet. Ein solcher Verweis findet sich in den Antworten auf zwei Kleine Anfragen (→ LT-Drs. 7/6026 – Bundesanzeiger; → LT-Drs. 7/5619 – Geschäftsberichte der FBB GmbH), die hier zuerst auszugsweise wiedergegeben (aa.) und im Anschluss an Maßstäbe für Verweise auf Internetseiten (bb.) behandelt werden (cc.).

aa) Beispiele II und III: Bundesanzeiger (LT-Drs. 7/6026) bzw. Geschäftsberichte der FBB GmbH (LT-Drs. 7/5619)

In Beispiel II wird für eine Einzelfrage auf den Bundesanzeiger verwiesen:¹¹⁹

„Frage 3: Welche Stromkosten entstehen dem BER jährlich?

zu Frage 3: Es wird auf die im Bundesanzeiger veröffentlichten jährlichen Jahresabschlussberichte sowie auf die jährlichen Geschäftsberichte der FBB GmbH verwiesen. Letztere können unter <https://corporate.berlin-airport.de/de/unternehmen-presse/presseportal/publikationen.html> online eingesehen werden. Weitere Details werden von der FBB aus wettbewerbsrechtlichen und regulatorischen Gründen nicht bekannt gemacht.“

Beispiel III enthält folgende untersuchungsbedürftige Passage:¹²⁰

„Frage 4: In welcher Größenordnung erzielt die FBB GmbH welche Erlöse durch die Passagierflüge innerhalb der gesetzlich geregelten Nachtruhe von 22.00–6.00 Uhr?

Frage 5: Welche Flugverbindungen von welcher Gesellschaft, zu welchem Zweck und mit welchem Ziel bzw. welcher Herkunft sind hierfür in welcher Stunde der Nacht maßgeblich zu nennen? (Bitte auflisten.)

zu den Fragen 4 und 5: Die nachfolgende Abbildung stellt die Regelungen der Planfeststellung zur Nachtruhe dar. Aus der Abbildung geht hervor, dass der Flugverkehr aus Lärmschutzgründen zwischen 22:00 und 6:00 Uhr eingeschränkt wird und in der Zeit zwischen 23:30 und 5:30 bis auf zugelassene Ausnahmen untersagt ist. Ausweislich der dargestellten Regelungen sind nur die dort gelisteten Ausnahmen zugelassen, insbesondere bestimmte oder verfrühte, geplante Flugbewegungen, Notlandungen, Ausweichlandungen, Luftpostverkehr, Regierungsflüge, Vermessungsflüge, etc. Generelle Angaben zu den erfragten Parametern sind nach Auskunft der FBB GmbH hierbei nicht möglich.

¹¹⁹ LT-Drs. 7/6026.

¹²⁰ LT-Drs. 7/5619 (Unterstreichung im Original).

[Abbildung zur Zulässigkeit von Flügen in bestimmten Zeitabschnitten von 22 bis 6 Uhr mit der Quellenangabe ‚FBB GmbH‘]

Frage 6: In welcher Größenordnung erzielt die FBB GmbH welche Erlöse durch die Frachtflüge in der gesetzlich geregelten Nachtruhe von 22.00–6.00 Uhr?

zu Frage 6: Die Aviation-Erlöse ergeben sich aus der BER-Entgeltordnung und sind im Geschäftsbericht der FBB veröffentlicht. Im Übrigen wird auf die Antwort zu den Fragen 4 und 5 verwiesen.

<https://corporate.berlin-airport.de/content/dam/corporate/de/unternehmen-presse/newsroom/publikationen/geschaeftsbericht/2021-geschaeftsbericht.pdf>

bb) Zulässigkeit bei hinreichender Beständigkeit der Seite

Zur Zulässigkeit von Verweisen auf Internetseiten finden sich in Rechtsprechung und juristischer Literatur kaum Stellungnahmen. Ein Autor meint, die Pflicht zur vollständigen Beantwortung schließe solche Verweise nicht aus.¹²¹ Auch der Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen (SächsVerfGH) hält solche Verweise für grundsätzlich zulässig.¹²² Beide äußern sich allerdings nicht zu Vorgaben für Auswahl und Zitierung von Internetquellen.

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages sprechen sich für folgende Differenzierung aus:¹²³

„Bezüglich der Nennung von Internetlinks zur Beantwortung kann differenziert werden, ob es sich um einen Verweis auf eine Internetseite des Ministeriums bzw. der Bundesregierung handelt oder auf eine Internetseite von Dritten. Nur auf eigene Seiten der Bundesregierung hat diese einen entsprechenden Zugriff und kann die (mittelfristige) Beständigkeit von dort verfassten Informationen gewährleisten.“

Ohne weiteres zulässig soll also lediglich der Verweis auf Internetseiten der jeweiligen Regierung selbst sein. Auf Internetseiten von Dritten dürfe zur Beantwortung hingegen grundsätzlich nicht verwiesen werden.

¹²¹ *Wefelmeier* (Fn. 27), S. 370.

¹²² SächsVerfGH, Urt. vom 28. Jan. 2016, Az. Vf. 63-I-15, juris, Rn. 51, unter Bezugnahme auf SächsVerfGH, Urt. vom 5. Nov. 2010, Az. Vf 35-I-10, juris.

¹²³ Gutachten der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages vom 21. Juli 2022 (Bearb. N. N.), Parlamentarisches Fragerecht: Antwort mittels Verweis auf Internetlink, S. 5, hier abrufbar: <https://www.bundestag.de/resource/blob/908936/1859bf532ef0cd36cd7a3cf698315b95/WD-3-109-22-pdf-data.pdf>.

Richtig ist, dass der Verweis auf Internetseiten nicht per se zulässig oder unzulässig ist, sondern es der Differenzierung bedarf. Entscheidend ist allerdings nicht, dass die jeweilige Regierung die Betreiberin der Internetseite ist, sondern ob die Internetseite zum Zeitpunkt der Erstellung der Antwort im Voraus (ex ante) hinreichende Gewähr für ihre Beständigkeit bietet. Zwischen diesen beiden Faktoren existiert lediglich ein loser Zusammenhang.

Das Maß der erforderlichen Beständigkeit richtet sich nach den Zwecken des Fragerechts. Es ist ein rein eigennütziges Recht des Abgeordneten. Interessen Dritter an der Beständigkeit von Informationen bleiben bei der Maßstabsbildung daher außer Betracht: So wächst zwar, da die Abgeordneten in jeder Wahlperiode tausende von Anfragen stellen, ein frei zugänglicher Bestand an amtlichem Wissen heran, der auch von Dritten genutzt wird.¹²⁴ Aber es wäre ein Irrtum, von diesem *Effekt* der Anfragen auf einen entsprechenden *Zweck* zu schließen. Denn es sind keinerlei Anhaltspunkte dafür ersichtlich, dass das Fragerecht geschaffen worden wäre, damit ein solcher Wissensbestand entsteht und von Dritten genutzt wird. „Die Pflicht zur vollständigen Beantwortung dient allein dem Fragesteller.“¹²⁵

Das Fragerecht besteht zwar unter anderem zu dem Zweck, dass Abgeordnete die öffentliche Aufmerksamkeit auf Sachverhalte lenken können (siehe oben B. I. 2. a.). Er kann aber auch dadurch erfüllt werden, dass die Landesregierung auf eine Internetseite verweist, auf der die erfragten Informationen zumindest nicht für *lange* Zeit zu finden sind. Zu klären bleibt, wonach sich die Dauer richtet, für die die Internetseite beständig sein muss.

Da das Fragerecht dem Abgeordneten zusteht und auch seiner persönlichen Information dient, könnte man zwar einen Maßstab wählen, der sich an der Erreichbarkeit der Information für den Abgeordneten orientiert. Für die Erfüllung seines Antwortanspruchs käme es darauf an, dass die Landesregierung auf eine Internetseite verweist, von der sie ex ante annehmen darf, dass die erfragten Informationen dort noch zu finden sein werden, wenn das Antwortschreiben den Abgeordneten erreicht hat und eine angemessene Frist für Abruf und Sicherung der Informationen noch nicht verstrichen ist. Dem Abgeordneten bleibt es nämlich grundsätzlich unbenommen, die Informationen nach Erhalt des Antwortschreibens abzurufen, sodann etwa durch Download zu sichern und seinerseits so zu veröffentlichen,

¹²⁴ Siefken, *Parlamentarische Frageverfahren – Symbolpolitik oder wirksames Kontrollinstrument?*, ZParl 41 (2010), S. 18, 35.

¹²⁵ Wefelmeier (Fn. 27), S. 370.

dass sie auch für lange Zeit zugänglich bleiben. Bei der Weiterverbreitung kann er (urheber)rechtlichen Schranken unterliegen, die die Landesregierung vorab zu bedenken hätte.

Damit aber würde das Risiko, dass die Erreichbarkeit der Information endet, zu stark vom Abgeordneten getragen, gemessen daran, dass es sich beim Einsatz von Verweisen um eine Arbeitserleichterung für die Landesregierung handelt. Der Landesregierung wird verfassungsrechtlich zugestanden, auf eine externe Quelle zu verweisen, statt einen Ausschnitt aus der Quelle in ihr Antwortschreiben einzufügen. Wenn sie den Quellenausschnitt einfügt, bleibt die Information ebenso lange zugänglich wie das Antwortschreiben, das als Parlamentsdrucksache auf der Internetseite des Landtags unbegrenzt lange archiviert wird. Mit der Zulassung von Verweisen auf Internetseiten werden bereits unweigerlich Risiken für die Beständigkeit der Information in Kauf genommen. Die Arbeitserleichterung für die Landesregierung darf nicht auch noch zu einer Arbeitsmehrbelastung für den Abgeordneten führen, die über die bloße Konsultation der Quelle hinausgeht. Die eigenhändige Weiterverbreitung von Antwortbestandteilen, die nicht im Antwortschreiben enthalten sind, ist ihm nicht zuzumuten, soweit sie nicht bereits aus (urheber)rechtlichen Gründen ohnehin ausscheidet.

Vorzugswürdig ist stattdessen ein Maßstab, der sich an der voraussichtlichen Dauer der öffentlichen Befassung mit der Antwort der Landesregierung orientiert. Die persönliche Information des Abgeordneten ist nämlich nicht der einzige Zweck des Fragerechts. Es dient auch der Herstellung von Öffentlichkeit und der Kontrolle der Regierung. Gemessen daran besteht ein legitimes Interesse des Abgeordneten, dass die Informationen im Internet solange zugänglich bleiben, wie beispielsweise Journalisten darauf zugreifen wollen, um über die Antwort der Landesregierung zu berichten. Durch solche Zugriffe verwirklicht sich der Zweck des Fragerechts, dem Abgeordneten die Herstellung von Öffentlichkeit zu erleichtern. Die öffentliche Befassung wiederum kann Bestandteil eines Kontrollvorgangs sein.

Da niemand mit Sicherheit vorhersagen kann, wie lange die öffentliche Befassung dauern wird, kommt es für die Verfassungsmäßigkeit der Antwort auf die Ex-ante-Perspektive der Landesregierung an. Sie darf nur auf solche Internetseiten verweisen, die im Voraus die Gewähr dafür bieten, dass die Information ohne weiteres zugänglich sein wird, solange die öffentliche Befassung andauert. Besteht diese Gewähr nicht, verletzt die Landesregierung das Fragerecht des Abgeordneten, wenn sie dennoch darauf verweist. Sie ist dann überdies zu erneuter Antwort verpflichtet, jedenfalls wenn der Fragesteller oder ein anderer Abgeordneter die Frage wiederholt. Mit welcher Dauer der öffentlichen Befassung zu rechnen ist,

hängt so stark von den Umständen des Einzelfalls ab, dass sich im hier gegebenen Rahmen keine Kriterien für die pflichtgetreue Prognose der Landesregierung aufstellen lassen.

Nicht verletzt ist das Fragerecht des Abgeordneten, wenn sich erst im Nachhinein (ex post) im Laufe der öffentlichen Befassung herausstellt, dass die erfragten Informationen auf der Internetseite nicht mehr zu finden sind und die Landesregierung dennoch im Voraus annehmen durfte, dass die Internetseite hinreichend Gewähr für ihre Beständigkeit bieten würde. Die Landesregierung ist aber auch in einem solchen Fall zu erneuter Antwort verpflichtet, falls der Fragesteller oder ein anderer Abgeordneter die Frage wiederholt.

Der SächsVerfGH hat in einer Entscheidung folgende Maßgaben formuliert:¹²⁶

„Da die Antwortpflicht der Staatsregierung aus Art. 51 SächsVerf auf die Beantwortung gestellter Kleiner Anfragen nicht nur gegenüber dem Fragesteller, sondern gegenüber allen Abgeordneten und in der Öffentlichkeit hin angelegt ist [...], kann ein bloßer Verweis auf Internet-Veröffentlichungen diese Pflicht in formeller Hinsicht nur dann erfüllen, wenn in der in Bezug genommenen Internet-Quelle selbst bzw. bei ihrer Inbezugnahme durch die schriftliche Antwort der Staatsregierung Vorkehrungen dafür getroffen worden sind, dass diese Quelle sowohl im Zeitpunkt des Zugangs der Antwort an den Fragesteller als auch in der Folgezeit für alle Abgeordneten und die Öffentlichkeit mit eben demjenigen Inhalt zur Verfügung steht, den die Staatsregierung bei Abfassung ihrer Antwort in dieselbe einbeziehen wollte. Welcher technischen Art diese Vorkehrungen zu sein haben, ist vom Einzelfall ebenso abhängig wie von den zum Zeitpunkt der Antworterteilung gegebenen – ihrerseits dem Wandel und Fortschritt unterliegenden – technischen Möglichkeiten.“

Im zugrundeliegenden Verfahren stand offenbar der Verdacht im Raum, dass der Versuch des Fragestellers, unmittelbar nach Erhalt des Antwortschreibens auf eine von der Regierung genannte Internetseite zuzugreifen, deshalb vergeblich war, weil die Seite aufgrund äußerer Einwirkung vorübergehend nicht erreichbar war.¹²⁷ Diese besonderen tatsächlichen Umstände scheinen das Gericht bewogen zu haben, die von ihm nicht näher spezifizierten „Vorkehrungen“ einzufordern. Gemeint sein dürften damit Maßnahmen zur IT-Sicherheit. Davon abgesehen geht das Gericht davon aus, die Informationen müssten auch nach Zugang des Antwortschreibens erreichbar sein, und zwar nicht nur für den Fragesteller selbst, sondern auch für Außenstehende. Dies entspricht der hier vertretenen Auffassung. Zwar

¹²⁶ SächsVerfGH, Urt. vom 28. Jan. 2016, Az. Vf. 63-I-15, juris, Rn. 53.

¹²⁷ Erschließbar aus SächsVerfGH, Urt. vom 28. Jan. 2016, Az. Vf. 63-I-15, juris, Rn. 37 und 54.

äußert das Gericht, dass „die Antwortpflicht [...] auf die Beantwortung [...] nicht nur gegenüber dem Fragesteller, sondern gegenüber allen Abgeordneten und in der Öffentlichkeit hin angelegt“ sei. Damit bringt es aber nicht zum Ausdruck, dass es der Ansicht wäre, das Fragegerecht bestünde doch auch im Interesse der Öffentlichkeit. Gemeint ist vielmehr, dass sich die Beantwortung unter den Augen der Öffentlichkeit vollziehen und ihr daher die in Bezug genommene Quelle zugänglich sein müsse („Beantwortung [...] *in* der Öffentlichkeit“).

cc) Kritische Würdigung der Beispiele II und III

Der Verweis auf den Bundesanzeiger in Beispiel II ist implizit ein Verweis auf eine Internetseite, weil der digitale Bundesanzeiger den gedruckten mittlerweile abgelöst hat.¹²⁸ Der digitale Bundesanzeiger bietet hinreichende Gewähr für seine Beständigkeit, weil er ein amtliches Bekanntmachungsorgan des Bundes ist und von Gesetzes wegen unter gleichbleibender Domain vollständig und dauerhaft bereitgehalten werden muss.¹²⁹ Zulässig ist der Verzicht der Landesregierung darauf, seine Internetadresse anzugeben, weil er und damit auch die dort veröffentlichten Jahresabschlussberichte der Flughafen Berlin Brandenburg GmbH (FBB GmbH) durch Internetrecherche schnell und mühelos zu finden sind.¹³⁰

Dennoch ist die Antwort verfassungsrechtlich problematisch, weil die erfragte Information in den in Bezug genommenen Quellen nicht enthalten ist. Den Jahresabschluss- und Geschäftsberichten der FBB GmbH lässt sich weder direkt noch indirekt entnehmen, welche Stromkosten dem Flughafen jährlich entstehen.

Darüber hinaus ist die Quellenangabe für beide Arten von Berichten nicht hinreichend präzise. Unterstellt, die Stromkosten wären angegeben, so ist die Information für den Abgeordneten nicht ohne weiteres auffindbar. Denn bei den vom Bearbeiter exemplarisch eingesehenen Geschäftsberichten der Jahre 2017 bis 2021 handelt es sich um recht komplexe Dokumente. Sie umfassen 40 bis 148 Seiten, enthalten kein Sachverzeichnis und seit 2020 lediglich eine Navigationsleiste am Seitenrand statt eines Inhaltsverzeichnisses. Der im

¹²⁸ <https://www.bundesanzeiger.de>.

¹²⁹ § 1 Abs. 2 Satz 1 und § 2 Abs. 2 des Gesetzes über die Verkündung von Gesetzen und Rechtsverordnungen und über Bekanntmachungen (Verkündungs- und Bekanntmachungsgesetz – VkBkmG).

¹³⁰ Nach Eingabe des Stichworts „Bundesanzeiger“ in das Suchfeld der Suchmaschinen erscheint als erstes Ergebnis ein Link zum digitalen Bundesanzeiger. Auf dessen Startseite findet sich wiederum eine Suchzeile. Die Eingabe der Stichwortkombination „Flughafen Berlin Brandenburg Jahresabschluss“ dort fördert die Jahresabschlussberichte zutage. Dieses Vorgehen liegt nahe und führt in einer Minute zum Ziel.

Bundesanzeiger veröffentlichte Jahresabschlussbericht ist ein Ausschnitt des Geschäftsberichts und kaum minder komplex. Angesichts dessen hätte die Landesregierung durch Angabe von Seitenzahlen oder Randnummern oder durch Bezugnahme auf die interne Gliederung präzisieren müssen, wo innerhalb der Dokumente die Angabe der Stromkosten zu finden sei. Solche Präzisierung ist nur ausnahmsweise entbehrlich, zum Beispiel bei Dokumenten mit besonders zugänglichem Layout und einem Umfang von nur wenigen Seiten.

Auch die Auskunft zu Einzelfrage 6 in Beispiel III ist mit Blick auf das Erfordernis der Vollständigkeit problematisch. Die erfragte Information ist in der in Bezug genommenen Quelle nämlich nicht enthalten. Der Geschäftsbericht der FBB GmbH für das Jahr 2021 macht keine Angaben dazu, welche Erlöse die Gesellschaft durch Frachtflüge in der gesetzlich geregelten Nachtruhe von 22 bis 6 Uhr erzielt hat. Der Leser findet Angaben zu Erlösen, aber nicht zu den gezielt erfragten. Die Quellenangabe für den Geschäftsbericht ist außerdem nicht hinreichend präzise, weil die Landesregierung weder eine Seitenzahl oder Randnummer angibt noch auf die interne Gliederung des Dokuments Bezug nimmt. Wegen seiner soeben geschilderten Komplexität hätte sie die Quellenangabe derart präzisieren müssen.

Die Erwähnung der Entgeltordnung ist lediglich ein Hinweis auf einen Bestandteil der Rechtsgrundlage für die Entgelterhebung. Sie trägt zur Antwort auf die Frage nach den tatsächlich erzielten Erlösen nichts bei. Unergiebig ist auch der Verweis auf die Antwort auf die Einzelfragen 4 und 5. Die Antwort enthält nämlich ihrerseits keine Angaben dazu, welche Erlöse die FBB GmbH durch Frachtflüge in dem Zeitraum von 22 Uhr bis 6 Uhr erzielt hat.

Offenbleiben kann, ob die Auskunft zu den Einzelfragen 4 und 5 ihrerseits den Erfordernissen entspricht, obwohl auf – nicht erbetene – „[g]enerelle Angaben zu den erfragten Parametern“ eingegangen und außerdem keine Begründung insbesondere dafür gegeben wird, dass die erbetenen Zahlenangaben nicht mit zumutbarem Aufwand zu beschaffen waren.

c) Blind- und Sekundärzitate

Die Antwort auf eine weitere Kleine Anfrage (→ LT-Drs. 7/5815 – Forsa-Studie zur Schwimmfähigkeit der Bevölkerung) gibt Anlass zu Überlegungen zur rechtlichen Zulässigkeit von Blind- und Sekundärziten in Antwortschreiben der Landesregierung. Diesmal ist das Erfordernis betroffen, Anfragen „nach bestem Wissen“ zu beantworten.

aa) Beispiel IV: Forsa-Studie (LT-Drs. 7/5815)

Beispiel IV enthält folgende untersuchungsbedürftige Passage:¹³¹

„3. Wie viele Bürgerinnen und Bürger Brandenburgs, bestenfalls unterteilt in Schüler/-innen und Erwachsene[,] können schwimmen, wie viele nicht?

4. Gibt es vergleichbare Daten aus den letzten 10 Jahren? Wenn ja, welche Entwicklung ist in den letzten beiden Jahren festzustellen?

Zu den Fragen 3 und 4: Daten, die Auskunft darüber geben, wie viele Bürgerinnen und Bürger im Land Brandenburg schwimmen bzw. nicht schwimmen können, werden nicht erhoben.

Seit dem Schuljahr 2010/2011 werden Daten zur Schwimmfähigkeit an Schulen in der Jahrgangsstufe 5 im Rahmen der Schuldatenerhebung erfasst. Dabei zeigt sich, dass sich die Fertigkeit ‚Schwimmen Können‘ von Schülerinnen und Schülern von ca. 94,5 % im Schuljahr 2010/2011 auf 91,4 % im Schuljahr 2019/2020 verringert hat. Das Land Brandenburg liegt dennoch weit über dem Bundesdurchschnitt (Schwimmfähigkeit der Bevölkerung: Ergebnisse einer repräsentativen Bevölkerungsbefragung, forsa Politik- und Sozialforschung, 2017).“

bb) Grundsätzliche Unzulässigkeit solcher Zitate

Bei Quellenangaben lassen sich Primär- und Sekundärzitate unterscheiden. Bei einem Primärzitat wird die eigentliche Quelle (Primärquelle) angegeben, bei einem Sekundärzitat eine Quelle für den Inhalt der Primärquelle (Sekundärquelle). Das Sekundärzitat ist bezogen auf die Primärquelle ein Zitat aus zweiter Hand. Hat der Autor die Primärquelle nicht konsultiert, muss er zum Sekundärzitat greifen („X, zitiert nach: Y“). Stößt der Leser auf ein Primärzitat, darf er daher annehmen, dass der Zitierende die Primärquelle konsultiert hat. Hat der Zitierende allerdings zum Primärzitat gegriffen, ohne dass er zuvor die Primärquelle konsultiert hätte, handelt es sich um ein sog. Blindzitat. Bei einem Blindzitat legt der Zitierende nicht offen, dass er entweder lediglich eine Sekundärquelle konsultiert hat oder sogar ins Blaue hinein zitiert, also nicht einmal auf Basis einer Sekundärquelle.

Blindzitate führen dazu, dass die Landesregierung die Frage nicht nach bestem Wissen beantwortet. Denn beim Blindzitat besteht die Gefahr, dass die Primärquelle nicht ohne weiteres zugänglich ist oder die erfragten Informationen darin doch nicht enthalten sind. Die Landesregierung hat sich also beim Blindzitat nicht über die Zugänglichkeit der Information

¹³¹ LT-Drs. 7/5815.

vergewissert, sondern verlässt sich auf die Sekundärquelle, wenn sie nicht sogar ins Blaue hinein zitiert. Selbst wenn sich die Gefahr nicht realisiert, mangelt es in einem solchen Fall an einer Antwort nach bestem Wissen. Die Kombination einer Sorgfaltswidrigkeit mit einer Gefährdung genügt dafür. Wenn der Landesregierung die Konsultation der Primärquelle nicht zuzumuten ist, rechtfertigt dies kein Blindzitat. In einem solchen Fall muss sie zum Sekundärzitat greifen oder, falls keine Sekundärquelle existiert oder ihre Konsultation unzumutbar ist, offenlegen, dass sie weder Primär- noch Sekundärquelle konsultiert hat.

Wenn die Landesregierung zum Sekundärzitat greift, obwohl sie die Primärquelle mit zumutbarem Aufwand hätte konsultieren können, beantwortet sie die Frage ebenfalls nicht nach bestem Wissen. Auch in solchen Fällen verbinden sich Sorgfaltswidrigkeit und Gefährdung. Denn falls dem Autor der Sekundärquelle ein Irrtum bei der Auswertung oder Zitierung der Primärquelle unterlaufen ist, setzt er sich im Antwortschreiben der Landesregierung fort. Sekundärzitate sind mit anderen Worten nur ausnahmsweise zulässig, nämlich wenn die Konsultation der Primärquelle mit unzumutbarem Aufwand verbunden wäre.

cc) Kritische Würdigung des Beispiels IV

Die Landesregierung nimmt in Beispiel IV Bezug auf die Ergebnisse einer Bevölkerungsbefragung, durchgeführt von der Forsa Gesellschaft für Sozialforschung und statistische Analysen mbH (Forsa). Aus ihr soll sich ergeben, dass die Schwimmfähigkeit der Schüler in Brandenburg weit über dem Bundesdurchschnitt liege. Diese Angabe lässt sich allerdings trotz längerer Recherche im Internet nicht bestätigen. So findet sich auf der Internetseite von Forsa weder eine Auswertung der Befragung noch überhaupt irgendein Hinweis auf sie.¹³² Forsa veröffentlicht anscheinend generell keine Auswertungen im Internet. In Auftrag gegeben wurde die Befragung offenbar von der Deutschen Lebens-Rettungs-Gesellschaft e. V. (DLRG). Sie hat im Internet eine Präsentation veröffentlicht, die zwar über Ergebnisse berichtet, aber keine Aussagen zur Schwimmfähigkeit der Schüler in Brandenburg trifft.¹³³

Ob die Antwort den Maßgaben für Verweise auf Internetseiten genügt, lässt sich nicht mehr abschließend beurteilen, weil die Antwort mehr als ein halbes Jahr alt ist. Es kommt darauf

¹³² <https://www.forsa.de/>.

¹³³ http://www.dlrg.de/fileadmin/user_upload/DLRG.de/Ak-Layout2013/Presse/forsa-Umfrage2017.pdf.

an, ob die Information für die Zeit der ex ante zu erwartenden öffentlichen Befassung ohne weiteres auffindbar war (siehe oben B. III. 2. b. bb.). Diese Zeit ist nun jedenfalls abgelaufen.

Sollte die von Forsa selbst erstellte Auswertung als Primärquelle bereits damals nicht ohne weiteres zugänglich gewesen sein, hätte die Landesregierung nach dem Gesagten ein Sekundärzitat wählen müssen (Forsa-Auswertung „zitiert nach“ der Präsentation der DLRG).

d) Sonderfall: Informationsverlust

Die Antwort auf eine weitere Kleine Anfrage (→ LT-Drs. 7/4975 – Schulprojekt „Zusammen leben lernen“) wirft die Frage auf, wieweit die Nachforschungspflicht der Landesregierung reicht, wenn die erfragten Informationen nicht mehr präsent sind. Zum Informationsverlust kann es besonders dadurch kommen, dass papierförmige Akten vernichtet oder elektronische Dateien gelöscht werden oder das über einen Sachverhalt informierte Personal wechselt.

aa) Beispiel V: Schulprojekt (LT-Drs. 7/4975)

Eine Abgeordnete stellte der Landesregierung im Dezember 2021 im Rahmen einer Kleinen Anfrage insgesamt elf Einzelfragen zu einem Schulprojekt, das das Land im Jahr 2011 nach kurzer Laufzeit eingestellt hatte. Die Abgeordnete gab in einer Vorbemerkung an, sie benötige die Informationen, um prüfen zu können, „ob die Wiederbelebung des Projektes sinnvoll und umsetzbar“ sei. Die Landesregierung wiederum teilte mit, ihr lägen dazu keine Informationen mehr vor, weil die entsprechenden Akten zulässigerweise vernichtet worden seien:¹³⁴

„Ich frage die Landesregierung:

1. Warum wurde das Projekt ‚Zusammen leben lernen‘ im Jahr 2011 nicht weitergeführt?
2. Welche Gründe sprechen für die Wiederbelebung des Projektes?
3. Welche finanziellen Mittel müssten jährlich eingestellt werden, um das Projekt wieder zu reaktivieren?
4. Wie würde die Finanzierung über Anrechnungsstunden aussehen?

¹³⁴ LT-Drs. 7/4975.

5. Welche personellen Bedingungen und Strukturen müssen geschaffen werden, um das Projekt wiederaufzunehmen?
6. Nach Einschätzung des Landes Brandenburg, inwieweit ist es realistisch, dieses Konzept als Pilotprojekt im kommenden Schuljahr zu reaktivieren?
7. Sollte das Projekt auf Zuspruch an den Pilotschulen stoßen und positive Entwicklungen im sozialen Lernen erzielt werden, inwieweit schätzt das MBS die Perspektive für eine im Land Brandenburg flächendeckende Einführung an den Schulen ein?
8. Inwieweit können die Schulämter Fortbildungsangebote oder Multiplikatoren-Schulungen schaffen, um die Lehrkräfte für das Projekt zu professionalisieren?
9. Wie kann das MBS Nachhaltigkeit für das Projekt schaffen?
10. Wie würde die Zusammenarbeit zwischen den Brandenburger Schulämtern aussehen, um dieses Projekt umzusetzen?
11. Wie würde das MBS das Thema ‚Digitalisierung‘ in das Projekt inkludieren?

Zu den Fragen 1 bis 11: Der Landesregierung liegen zum Projekt keine Daten mehr vor. Die Akten wurden nach Ablauf der Aufbewahrungsfrist dem Landeshauptarchiv Brandenburg angeboten. Das Landeshauptarchiv hat mit Schreiben vom 11. Dezember 2020 der Vernichtung der Akten zugestimmt. Daraufhin ist die Vernichtung der Akten erfolgt.“

bb) Grundsätzliche Rekonstruktionspflicht der Regierung

In Betracht kommt in einem solchen Fall, dass die Landesregierung die Antwort verweigern darf, weil die Beantwortung der Anfrage mit unzumutbarem Aufwand verbunden wäre. In Rechtsprechung¹³⁵ und juristischer Literatur¹³⁶ wird allerdings unwidersprochen vertreten, dass die Regierung in derartigen Fällen verpflichtet sein könne, die Informationen zu rekonstruieren. Ob im Einzelfall eine solche Pflicht besteht und welchen Aufwand die Landesregierung treiben muss, richtet sich nach einer Abwägung zwischen dem Informationsbedürf-

¹³⁵ BVerfG, Beschl. vom 1. Juli 2009, Az. 2 BvE 5/06 – *Abgeordnetenüberwachung*, juris, Rn. 144; BVerfG, Urt. vom 7. Nov. 2017, Az. 2 BvE 2/11 – *Deutsche Bahn/Finanzmarktaufsicht*, juris, Rn. 294 f.; HmbVerfG, Urt. vom 21. Dez. 2010, Az. HVerfG 1/10, juris, Rn. 75; NdsStGH, Urt. vom 17. Aug. 2012, Az. StGH 1/12 – *Nord-Süd-Dialog*, juris, Rn. 55; BayVerfGH, Entsch. vom 20. März 2014, Az. Vf. 72-IVa-12, juris, Rn. 76.

¹³⁶ *Huber/Unger* (Fn. 56), S. 484; *Teuber* (Fn. 56), S. 215 ff.; *Wünsch/Harks* (Fn. 56), S. 441; *Glauben* (Fn. 56), S. 754; *Wefelmeier* (Fn. 27), S. 369 f.; *Zapfe*, in: *Classen/Litten/Wallerath, Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern*, 2. Aufl. 2015, Art. 40 Rn. 24; *Edinger* (Fn. 43), Art. 89a Rn. 14.

nis des Abgeordneten und dem Interesse der Landesregierung an der Schonung ihrer Ressourcen.¹³⁷ Abwägungsaspekte sind etwa die Intensität und Legitimität¹³⁸ des Informationsbedürfnisses und der zeitliche, personelle und finanzielle Aufwand für die Rekonstruktion.¹³⁹

Der Niedersächsische Staatsgerichtshof (NdsStGH) befand in einem Fall selbst eine Aneinanderreihung von Versuchen, einen Sachverhalt zu rekonstruieren, für unzureichend.¹⁴⁰ Eine Oppositionsfraktion richtete 2012 eine Dringliche Anfrage¹⁴¹ an die Landesregierung, ob sie an ihrer Antwort auf eine Kleine Anfrage von 2010 festhalte. In dieser Antwort hatte die Landesregierung bestritten, dass sich das Land Niedersachsen an einer privaten Veranstaltung namens „Nord-Süd-Dialog 2009“ organisatorisch oder finanziell beteiligt habe. Als die Fraktion zwei Jahre später ihre Dringliche Anfrage stellte, stand jedoch der Vorwurf im Raum, die Landesregierung habe den Landtag mit dieser Antwort getäuscht. Der Vorgang war Teil einer Reihe von politischen Affären, die den damaligen Bundespräsidenten aufgrund seiner vormaligen Funktion als niedersächsischer Ministerpräsident belasteten.

Der NdsStGH äußert sich wie folgt zu der Aneinanderreihung von Versuchen der Landesregierung im Jahr 2012, den Sachverhalt von 2009 zu rekonstruieren:¹⁴²

„Die geschilderten Recherchen, namentlich die Abfrage innerhalb der Staatskanzlei, der Versuch der Kontaktaufnahme mit dem früheren Regierungssprecher und Staatssekretär G, der Besuch des Finanzministers M. bei Bundespräsident W., ferner die Telefonate des Finanzministers mit dem früheren Chef der Staatskanzlei, Staatssekretär Dr. H., die Auswertung der ins Internet gestellten Antworten des Bundespräsidenten sowie schließlich die in der Kabinettsitzung

¹³⁷ Nur scheinbar anders BVerfG, Urt. vom 7. Nov. 2017, Az. 2 BvE 2/11 – *Deutsche Bahn/Finanzmarktauf-sicht*, juris, Rn. 250: „Die Bundesregierung muss daher alle ihr zu Gebote stehenden Möglichkeiten der Informationsbeschaffung ausschöpfen (vgl. *NWVerfGH*, NVwZ-RR 2009, 41)“ (Kursivierung im Original). Aus dem Binnenkontext der Entscheidungsgründe ergibt sich, dass diese Aussage versehentlich überschießend geraten ist. Sie findet im zitierten Urteil des VerfGH NRW auch keine Stütze. Im *Maßstäbeteil* stellt er die Pflicht zur Informationsbeschaffung ausdrücklich unter Vorbehalt (VerfGH NRW, Urt. vom 19. Aug. 2008, Az. 7/07, juris, Rn. 247); lediglich im *Subsumtionsteil* kommt er zum Schluss, dass die Landesregierung im konkreten Fall zur Ausschöpfung aller zu Gebote stehenden Möglichkeiten der Informationsbeschaffung verpflichtet gewesen sei (VerfGH NRW, ebda., Rn. 252: „[b]ei dieser Sachlage“).

¹³⁸ Auch wenn das Informationsbedürfnis nicht oder weniger legitim ist, bleibt es grundsätzlich bei der Antwortpflicht der Landesregierung, denn es steht den Fragestellern frei, ihren Informationsbedarf selbst zu beurteilen: *Kirschniok-Schmidt* (Fn. 2), S. 113, 127; *Harks* (Fn. 56), S. 981. Legitimitätsdefizite können aber im Einzelfall dafür sprechen, dass ein Fall des Rechtsmissbrauchs oder der Unzumutbarkeit vorliegt.

¹³⁹ *Hederich* (Fn. 42), S. 277, spricht vom „nach den Umständen erforderlichen Aufwand“.

¹⁴⁰ NdsStGH, Urt. vom 17. Aug. 2012, Az. StGH 1/12 – *Nord-Süd-Dialog*, juris, Rn. 70 ff.

¹⁴¹ § 48 der Geschäftsordnung des Niedersächsischen Landtages (NdsGOLT).

¹⁴² NdsStGH, Urt. vom 17. Aug. 2012, Az. StGH 1/12 – *Nord-Süd-Dialog*, juris, Rn. 71.

vom 18. Januar 2012 erfolgte Umfrage bei den anwesenden Mitgliedern der Landesregierung stellten sämtlich Bemühungen um Informationsgewinnung dar. Aus ihrem durchweg negativen Ergebnis konnte jedoch nicht der Schluss gezogen werden, es hätten zum Zeitpunkt der Dringlichen Anfrage vom 16. Januar 2012 keine Anhaltspunkte bestanden, die weitere Bemühungen zur Erlangung neuer Informationen erforderlich gemacht oder auch nur nahegelegt hätten. Selbst wenn keine konkreten Hinweise für eine bis dahin nicht bekannte organisatorische oder finanzielle Beteiligung des Landes am ‚Nord-Süd-Dialog‘ vorgelegen haben sollten, musste sich gerade angesichts des Umstandes, dass der frühere Regierungssprecher und Staatssekretär G. unerreichbar war, der Eindruck aufdrängen, dass die Beteiligung des Landes am ‚Nord-Süd-Dialog‘ nicht abschließend aufgeklärt war. Zwar hat die Staatskanzlei auf mehreren Wegen – telefonisch, per SMS und per Post – versucht, von dem früheren Regierungssprecher ergänzende Auskünfte u.a. über den ‚Nord-Süd-Dialog‘ zu erlangen. Diese Bemühungen waren jedoch erfolglos, sodass gerade diejenige Person für Auskünfte nicht zur Verfügung stand, die mit der Veranstaltung ‚Nord-Süd-Dialog 2009‘ befasst war. Die in der Kabinettsitzung vom 18. Januar 2012 erfolgte Umfrage, ob es eine Beteiligung am ‚Nord-Süd-Dialog‘ gegeben habe, blieb zwangsläufig unvollständig, weil der genaue Inhalt der Aktivitäten des früheren Regierungssprechers auch in diesem Kreis nicht bekannt war. Da in der Dringlichen Anfrage vom 16. Januar 2012 ausdrücklich auf die ‚bisher schon bekannt gewordenen Aktivitäten des ... ehemaligen Regierungssprechers‘ Bezug genommen worden war, diese Informationsquelle aber nicht genutzt werden konnte, waren Umstände eingetreten, die der Landesregierung ein uneingeschränktes Festhalten an der am 14. April 2010 erteilten Antwort nur unter Vorbehalt gestattet oder gänzlich verboten hätten.“

Die Entscheidung dürfte auf der unausgesprochenen Annahme basieren, dass ein Informationsbedürfnis von *außergewöhnlicher* Intensität und Legitimität bestehe. Auch im Übrigen weist der zugrundeliegende Fall einige Besonderheiten auf.¹⁴³ Die Entscheidung lenkt aber jedenfalls die Aufmerksamkeit darauf, dass sich das bereits vorhandene oder mit zumutbarem Aufwand gewinnbare Wissen der Landesregierung nicht auf Akteninhalte beschränkt.¹⁴⁴ Stattdessen kann es zum Beispiel rechtlich geboten sein, Behördenmitarbeiter und Amtsträger – auch ausgeschiedene – zu Sachverhalten zu befragen, die nicht (mehr) aktenkundig sind.¹⁴⁵ In der juristischen Literatur weist ein Autor zudem darauf hin, dass die

¹⁴³ Hederich (Fn. 42), S. 277 in Fn. 56.

¹⁴⁴ Wefelmeier (Fn. 27), S. 370.

¹⁴⁵ Hederich (Fn. 42), S. 278.

Landesregierung für ihre Informationsgewinnung grundsätzlich auch Medienveröffentlichungen verfolgen müsse und sich nicht darauf berufen könne, bestimmte Informationen hätten sie nicht auf dem Dienstweg, sondern über den sog. Flurfunk der Ministerien erreicht.¹⁴⁶

Auf Bestehen und Umfang von Rekonstruktionspflichten wirkt sich außerdem aus, ob die Beseitigung von Informationen rechtmäßig war. Das heißt nicht etwa, dass generell keine Rekonstruktionspflicht bestünde, wenn die erfragten Informationen beseitigt werden durften.¹⁴⁷ Die Rechtmäßigkeit der Beseitigung streitet aber dafür, dass die Landesregierung lediglich wenig Rekonstruktionsaufwand treiben muss. Umgekehrt spricht die Rechtswidrigkeit der Beseitigung dafür, dass die Landesregierung erheblichen Aufwand auf sich nehmen muss. Diese Differenzierung führt zu einem angemessenen Ausgleich der Interessen: Die Landesregierung will gesetzlich eingeräumte Befugnisse zur Beseitigung von Informationen nutzen, ohne zu riskieren, dass sie diese Informationen später aufwändig rekonstruieren muss.¹⁴⁸ Den Abgeordneten wiederum ist daran gelegen, dass die rechtswidrige Beseitigung von Informationen nicht durch Einschränkungen der Antwortpflicht honoriert wird.

cc) Kritische Würdigung des Beispiels V

Bei Beispiel V handelt es sich nicht um eine auf ihre Vollständigkeit zu untersuchende Antwort, sondern um einen Fall der vollständigen Antwortverweigerung. Ob sie gerechtfertigt ist, kann hier nicht abschließend beurteilt werden, weil die Umstände des Einzelfalls unbekannt sind. Außerdem wäre im Einzelnen zu untersuchen, inwieweit die Landesregierung auf diese Fragen überhaupt antworten musste. Sie zielen nämlich eher darauf, dass sie sich in einer für sie derzeit nicht relevanten Angelegenheit politisch positioniert, und weniger darauf, Informationen zu gewinnen und die Regierung (somit) zu kontrollieren.

Nach vorgenannten Maßstäben liegt es aber nahe, dass der Landesregierung die Beantwortung der ersten Einzelfrage mit zumutbarem Aufwand möglich war. Die Vernichtung der Akten war nach ihren Angaben zwar rechtmäßig, aber die Abgeordnete macht in ihrer Vorbemerkung ein erhebliches Informationsbedürfnis geltend, weil sie nicht (nur) die damalige

¹⁴⁶ *Hederich* (Fn. 42), S. 277 in Fn. 51.

¹⁴⁷ So aber BayVerfGH, Entsch. vom 20. März 2014, Az. Vf. 72-IVa-12, juris, Rn. 76.

¹⁴⁸ Dies ein Argument bei BayVerfGH, Entsch. vom 20. März 2014, Az. Vf. 72-IVa-12, juris, Rn. 76.

Entscheidung, das Projekt einzustellen, bewerten, sondern (vor allem) seine Wiederbelebung prüfen wolle. Diese Zielrichtung ihrer Anfrage zeigt sich in den Einzelfragen, die nahezu ausnahmslos zukunftsbezogen sind. Deshalb war es – eine Antwortpflicht zumindest unterstellt – rechtlich geboten, Behördenmitarbeiter und Amtsträger, notfalls auch ausgeschiedene, zu befragen, soweit dies nicht aussichtslos war. Die Befragung hätte vermutlich zutage gefördert, aus welchen Gründen das Projekt im Jahr 2011 eingestellt wurde.

Außerdem hat die Landesregierung ihre Antwortverweigerung jedenfalls nicht hinreichend begründet. Sie weist die Abgeordnete zwar darauf hin, die Akten seien vorschriftsmäßig vernichtet worden. Sie hätte aber zusätzlich geltend machen und erläutern müssen, dass die Rekonstruktion der Informationen für sie unzumutbar sei, zum Beispiel, weil die Befragung von Mitarbeitern sehr aufwändig, aber wenig erfolgversprechend gewesen wäre.

IV. Ergebnisse

Die Antwort der Landesregierung auf Fragen von Abgeordneten nach Art. 56 Abs. 2 Satz 2 LV unterliegt auch dann verfassungsrechtlichen Vorgaben, wenn die Landesregierung auf externe Quellen verweist, also etwa auf Rechtsnormen oder auf Dokumente, die von Dritten stammen und – oft im Internet – veröffentlicht werden. Die Landesregierung ist nicht berechtigt, Fragen deshalb unbeantwortet zu lassen, weil sie auf allgemein zugängliche Informationen zielen. Die Landesverfassung räumt dem Fragerecht des Abgeordneten erhebliches Gewicht ein. Es dient der Kontrolle der Landesregierung sowie der Herstellung von Öffentlichkeit und ist allgemein darauf gerichtet, dem Abgeordneten die für seine parlamentarische Arbeit notwendigen Informationen zu verschaffen. Darum sind auch Fragen nach allgemein zugänglichen Informationen nicht rechtsmissbräuchlich und ist ihre Beantwortung der Landesregierung trotz des damit verbundenen Aufwands zumutbar.

Die Landesregierung ist allerdings berechtigt, nicht alle von ihr zu übermittelnden Informationen in das Antwortschreiben selbst aufzunehmen. Sie kann in ihr Schreiben vielmehr Verweise auf externe Quellen integrieren. Auch dann muss sie die Frage jedoch „unverzüglich nach bestem Wissen und vollständig“ im Sinne von Art. 56 Abs. 2 Satz 2 LV beantworten.

Die sich aus diesen verfassungsrechtlichen Vorgaben für die Praxis ergebenden Anforderungen untersucht das Gutachten anhand der vom Auftraggeber benannten Antwortbeispiele. Dabei handelt es sich um Verweise auf Rechtsnormen (→ LT-Drs. 7/3895 – Strukturförderung Lausitz) und auf Internetseiten Dritter (→ LT-Drs. 7/6026 – Bundesanzeiger;

→ LT-Drs. 7/5619 – Geschäftsberichte der FBB GmbH; → LT-Drs. 7/5815 – Forsa-Studie zur Schwimmfähigkeit). In einem Sonderfall waren zwischenzeitlich Akten vernichtet worden (→ LT-Drs. 7/4975 – Schulprojekt „Zusammen leben lernen“).

Das Gutachten kommt zu dem Ergebnis, dass der bloße Verweis auf Rechtsnormen grundsätzlich unzureichend ist und der Verweis vielmehr von Erläuterungen begleitet sein muss. Das gilt insbesondere dann, wenn – wie in den Fragen zur Strukturförderung Lausitz – auch nach Verständnis und Handhabung der Normen durch die Exekutive gefragt ist.

Werden Internetseiten in Bezug genommen, ist zuvörderst zu gewährleisten, dass sie die betreffenden Informationen auch tatsächlich enthalten (Blindzitate verbieten sich) und sich die Informationen dort ohne weiteres auffinden lassen. Letzteres setzt eine hinreichend präzise Quellenangabe voraus. Die Verweisung auf den Bundesanzeiger erfüllt diese Anforderungen, die Bezugnahme auf die Geschäftsberichte der FBB GmbH hingegen nicht.

Außerdem muss im Voraus zu erwarten sein, dass die Internetseiten hinreichende Beständigkeit bieten, also die Informationen dort zumindest so lange auffindbar bleiben, wie es der vom Abgeordneten mit seiner Frage verfolgte Zweck voraussichtlich erfordern wird, also etwa für die Dauer einer von ihm angestoßenen (parlaments)öffentlichen Befassung oder etwa für die Zeit, die benötigt wird, um Regierungshandeln abschließend zu kontrollieren.

Ein Sonderfall ist der Informationsverlust durch Aktenvernichtung, Datenlöschung oder Personalwechsel. Auch wenn die Informationsbeseitigung rechtmäßig war, ist die Landesregierung verpflichtet, den mit der – gegebenenfalls partiellen – Rekonstruktion verbundenen Aufwand ins Verhältnis zum Informationsinteresse des Abgeordneten zu setzen (Abwägung), dem Abwägungsergebnis entsprechend zu handeln und eine etwaige Antwortverweigerung ausreichend zu begründen.