



## Die Antwortpflicht der Landesregierung auf parlamentarische Anfragen im Spannungsverhältnis zum Datenschutz

<b>A. Auftrag</b>	<b>3</b>
<b>B. Stellungnahme</b>	<b>6</b>
<b>I. Verfassungsrechtlicher Rahmen des parlamentarischen Frage- und Informationsrechts</b>	<b>6</b>
1. Verfassungsrechtliche Herleitung des parlamentarischen Frage- und Informationsrechts	7
2. Umfang des parlamentarischen Frage- und Informationsrechts	8
3. Grenzen des parlamentarischen Frage- und Informationsrechts	9
<b>II. Antwortverweigerung aus datenschutzrechtlichen Gründen</b>	<b>12</b>
1. Darf die Landesregierung die Beantwortung einer parlamentarischen Anfrage unter Hinweis auf die DS-GVO und/oder das LDSG verweigern? (Frage 1)	12
2. Verstößt die Nennung der Zahl von Gewaltvorfällen und Drogendelikten in einem Jahr, aufgeschlüsselt nach Schulen, im Rahmen einer parlamentarischen Anfrage gegen gegebenenfalls anzuwendende datenschutzrechtliche Vorschriften? Wenn ja, gegen welche? (Frage 2)	22
3. Wie konkret muss die Möglichkeit der Rekonstruierbarkeit der Identität der Betroffenen (zum Beispiel von Tätern und/oder Opfern) sein, damit die Landesregierung unter Bezugnahme auf den Datenschutz eine Auskunft verweigern darf? (Frage 3 a)	29
4. Führt die (theoretisch mögliche) Rekonstruierbarkeit der Identität der Betroffenen durch einzelne Personen (die mit dem Vorgang betraut sind) zum Ausschluss der Antwortpflicht? (Frage 3 b)	31
5. Gelten Besonderheiten, wenn einer der Betroffenen Beamter/Angestellter ist? (Frage 3 c)	34
6. Ist die Landesregierung verpflichtet, eine parlamentarische Anfrage so zu beantworten, dass die datenschutzrechtlichen Bedenken nicht mehr bestehen („als Minus“/Weniger)? Muss die Landesregierung die Beantwortung in einer nicht öffentlichen oder vertraulichen Sitzung des zuständigen Ausschusses gemäß § 100 GOLT anbieten, anstatt die Beantwortung gänzlich zu verweigern? (Frage 3 d)	37
7. Welche Anforderungen sind an die Begründung der Ablehnung der parlamentarischen Anfrage aufgrund datenschutzrechtlicher Belange zu stellen? Ist es für die Erfüllung der Antwortpflicht der Landesregierung ausreichend, dass die Landesregierung allgemein auf „datenschutzrechtliche Bedenken“ hinweist, oder müssen die die Begründung tragenden Normen bezeichnet und eine konkrete Abwägung zwischen den Grundrechten Dritter (datenschutzrechtliche Bedenken) und dem verfassungsrechtlich garantierten Informationsinteresse der Abgeordneten/der Fraktion im Rahmen der Beantwortung erfolgen? (Frage 3 e)	41
8. Bestehen verfassungsrechtliche Bedenken gegen die Wirksamkeit landesrechtlicher Datenschutzbestimmungen, die einer Beantwortung parlamentarischer Anfragen etwa entgegenstehen? (Frage 3 f)	44

<b>III. Einwand des unzumutbaren Verwaltungsaufwands</b>	<b>49</b>
1. Darf die Landesregierung die Beantwortung parlamentarischer Anfragen wegen des Arbeitsaufwands, der zur Beschaffung oder Aufbereitung der gewünschten Informationen notwendig ist, ablehnen? (Frage 4)	49
2. Welcher zeitliche Umfang spricht für eine bestehende Unzumutbarkeit der Beantwortung einer parlamentarischen Anfrage? (Frage 5)	54
3. Muss die Landesregierung unter Berücksichtigung von § 97 Abs. 3 GOLT eine Fristverlängerung beantragen, wenn die Beantwortung einer parlamentarischen Anfrage nach ihrer Einschätzung einen erheblichen zeitlichen Aufwand bedeutet, der innerhalb der vorgesehenen Frist nicht möglich ist oder darf sie die Beantwortung gänzlich verweigern? Welche Anforderungen sind an die Begründung zu stellen? Reicht ein bloßer Hinweis auf den unzumutbaren Umfang aus oder muss dies konkret begründet werden? (Frage 6)	56
4. Welche Anforderungen sind an die Unzumutbarkeit einer Beantwortung sowohl in zeitlicher als auch in inhaltlicher Sicht zu stellen? (Frage 7 a)	58
5. Welche Anforderungen sind an die Begründung zu stellen? (Frage 7 b)	65
6. Kann sich die Landesregierung bei der Beantwortung einer Kleinen Anfrage auf Unzumutbarkeit im Sinne von Art. 89a LV berufen, wenn sie eine Kleine Anfrage mit denselben Fragen ca. drei Jahre zuvor umfassend beantwortet hat? Sofern dies der Fall sein sollte: Welche Anforderungen sind an die Begründung zu stellen? (Frage 7 c)	66
<b>IV. Gesamtergebnis</b>	<b>67</b>

## A. Auftrag

Die Fraktion der CDU hat sich unter dem 21. März 2023 mit Rechtsfragen zur Reichweite des parlamentarischen Frage- und Informationsrechts an den Wissenschaftlichen Dienst gewandt. Sie führt aus, die Landesregierung sei jüngst vermehrt dazu übergegangen, die Beantwortung parlamentarischer Anfragen unter Berufung auf Gründe des Datenschutzes oder wegen eines unzumutbaren Verwaltungsaufwands einzuschränken. Exemplarisch verweist sie insoweit auf den Umgang der Landesregierung mit einer Kleinen Anfrage<sup>1</sup> des Abgeordneten Martin Brandl vom 20. Dezember 2021 zum Thema „Gewaltvorfälle und Drogendelikte an Schulen in Rheinland-Pfalz“. Hierin ersuchte der Abgeordnete Martin Brandl die Landesregierung unter anderem um Auskunft, wie viele körperliche Angriffe auf Lehrkräfte und Drogenaufgriffe es in den vergangenen fünf Jahren an Schulen in Rheinland-Pfalz gegeben habe. Er bat um eine Auflistung der Vorfälle nach der jeweiligen Schule.

Die Landesregierung übermittelte in ihrer Antwort<sup>2</sup> vom 13. Januar 2022 eine tabellarische Auflistung der Fallzahlen der Straftaten, lehnte eine Aufschlüsselung nach einzelnen Schulen jedoch ab. Zur Begründung gab sie an, eine differenzierte Aufgliederung der Vorfälle nach den jeweiligen Schulen erfordere eine ergänzende manuelle Recherche und Auswertung jedes einzelnen Falls im polizeilichen Vorgangsbearbeitungssystem. Eine solche könne in der für die Beantwortung einer Kleinen Anfrage zur Verfügung stehenden Zeitspanne nicht bewerkstelligt werden. Darüber hinaus begegne die gewünschte schulgenaue Aufschlüsselung auch datenschutzrechtlichen Bedenken.

Mit einer weiteren Kleinen Anfrage<sup>3</sup> vom 18. Januar 2022 wies der Abgeordnete Martin Brandl die Landesregierung darauf hin, dass seine nahezu identische Kleine Anfrage zu Gewaltvorfällen an Schulen vom 13. Juni 2018<sup>4</sup> mit Antwort vom 2. Juli 2018<sup>5</sup> noch umfassend beantwortet worden sei. Er bat die Landesregierung daher um Erläuterung, inwiefern sich die rechtliche Lage hinsichtlich des Datenschutzes und der Aufwand für die Aufgliederung der Vorfälle nach Schulen seit Beantwortung der letzten Anfrage geändert hätten.

In ihrer Antwort<sup>6</sup> vom 8. Februar 2022 führte die Landesregierung aus, mit dem Inkrafttreten der Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung, DS-GVO) am 25. Mai 2018 und der Neufassung des Landesdatenschutzgesetzes (LDSG) vom 8. Mai 2018

---

<sup>1</sup> LT-Drs. 18/1897.

<sup>2</sup> LT-Drs. 18/2073.

<sup>3</sup> LT-Drs. 18/2099.

<sup>4</sup> LT-Drs. 17/6489.

<sup>5</sup> LT-Drs. 17/6682.

<sup>6</sup> LT-Drs. 18/2305.

habe ein Prozess der kontinuierlichen (Neu-)Bewertung datenschutzrechtlicher Belange begonnen. Nach den geltenden datenschutzrechtlichen Vorgaben müsse sichergestellt werden, dass anhand der erteilten Antwort keine einzelnen Personen identifiziert werden könnten. Dies sei bei einer Aufschlüsselung der Delikte nach einzelnen Schulen, für die im Betrachtungszeitraum womöglich nur eine geringe Anzahl an Straftaten einer bestimmten Schlüsselzahl in der Polizeilichen Kriminalstatistik (PKS) registriert worden seien, nicht gewährleistet. Vielmehr stünde zu befürchten, dass die Identität von Tätern und Opfern rekonstruiert werden könnte. Abgesehen davon stelle eine solche Aufschlüsselung die zuständigen Stellen in personeller und zeitlicher Hinsicht vor unzumutbare Herausforderungen. Die PKS weise Fallzahlen lediglich in einer anonymisierten Form aus, beinhalte indes keine Informationen zu den jeweiligen Schulen. Um die für eine solche Aufschlüsselung nötigen Daten zu generieren, sei mithin ein Rückgriff auf jeden Einzelvorgang im Polizeilichen Auskunfts-, Datenverarbeitungs- und Informationssystem (POLADIS) erforderlich. Hierzu müssten rund 1.200 Einzelvorgänge manuell gesichtet, ausgewertet und abgeglichen werden.

Vor diesem Hintergrund bittet die Fraktion der CDU den Wissenschaftlichen Dienst um eine Begutachtung folgender Rechtsfragen:

1. Darf die Landesregierung die Beantwortung einer parlamentarischen Anfrage unter Hinweis auf die DS-GVO und/oder das LDSG verweigern?
2. Verstößt die Nennung der Zahl von Gewaltvorfällen und Drogendelikten in einem Jahr, aufgeschlüsselt nach Schulen, im Rahmen einer parlamentarischen Anfrage gegen gegebenenfalls anzuwendende datenschutzrechtliche Vorschriften? Wenn ja, gegen welche?
3. Sofern (nach Auffassung der Landesregierung) datenschutzrechtliche Belange einer Beantwortung einer parlamentarischen Anfrage entgegenstehen:
  - a. Wie konkret muss die Möglichkeit der Rekonstruierbarkeit der Identität der Betroffenen (zum Beispiel von Tätern und/oder Opfern) sein, damit die Landesregierung unter Bezugnahme auf den Datenschutz eine Auskunft verweigern darf?
  - b. Führt die (theoretisch mögliche) Rekonstruierbarkeit der Identität der Betroffenen durch einzelne Personen (die mit dem Vorgang betraut sind) zum Ausschluss der Antwortpflicht?
  - c. Gelten Besonderheiten, wenn einer der Betroffenen Beamter/Angestellter ist?
  - d. Ist die Landesregierung verpflichtet, eine parlamentarische Anfrage so zu beantworten, dass die datenschutzrechtlichen Bedenken nicht mehr bestehen („als Minus“/Weniger)? Muss die Landesregierung die Beantwortung in einer nicht öffentlichen oder vertraulichen Sitzung des zuständigen Ausschusses gemäß § 100 Geschäftsordnung des Landtags Rheinland-Pfalz in der Fassung vom 18. Februar 2022 (GOLT) anbieten, anstatt die Beantwortung gänzlich zu verweigern?

- e. Welche Anforderungen sind an die Begründung der Ablehnung der parlamentarischen Anfrage aufgrund datenschutzrechtlicher Belange zu stellen? Ist es für die Erfüllung der Antwortpflicht der Landesregierung ausreichend, dass die Landesregierung allgemein auf „datenschutzrechtliche Bedenken“ hinweist, oder müssen die die Begründung tragenden Normen bezeichnet und eine konkrete Abwägung zwischen den Grundrechten Dritter (datenschutzrechtliche Bedenken) und dem verfassungsrechtlich garantierten Informationsinteresse der Abgeordneten/der Fraktion im Rahmen der Beantwortung erfolgen?
  - f. Bestehen verfassungsrechtliche Bedenken gegen die Wirksamkeit landesrechtlicher Datenschutzbestimmungen, die einer Beantwortung parlamentarischer Anfragen etwa entgegenstehen?
4. Darf die Landesregierung die Beantwortung parlamentarischer Anfragen wegen des Arbeitsaufwands, der zur Beschaffung oder Aufbereitung der gewünschten Informationen notwendig ist, ablehnen?
  5. Welcher zeitliche Umfang spricht für eine bestehende Unzumutbarkeit der Beantwortung einer parlamentarischen Anfrage?
  6. Muss die Landesregierung unter Berücksichtigung von § 97 Abs. 3 GOLT eine Fristverlängerung beantragen, wenn die Beantwortung einer parlamentarischen Anfrage nach ihrer Einschätzung einen erheblichen zeitlichen Aufwand bedeutet, der innerhalb der vorgesehenen Frist nicht möglich ist oder darf sie die Beantwortung gänzlich verweigern? Welche Anforderungen sind an die Begründung zu stellen? Reicht ein bloßer Hinweis auf den unzumutbaren Umfang aus oder muss dies konkret begründet werden?
  7. Sofern die Landesregierung die Beantwortung einer Kleinen Anfrage aufgrund eines unzumutbaren Aufwandes ablehnt/ablehnen kann:
    - a. Welche Anforderungen sind an die Unzumutbarkeit einer Beantwortung sowohl in zeitlicher als auch in inhaltlicher Sicht zu stellen?
    - b. Welche Anforderungen sind an die Begründung zu stellen?
    - c. Kann sich die Landesregierung bei der Beantwortung einer Kleinen Anfrage auf Unzumutbarkeit im Sinne von Art. 89a der Verfassung für Rheinland-Pfalz (LV) berufen, wenn sie eine Kleine Anfrage mit denselben Fragen ca. drei Jahre zuvor umfassend beantwortet hat? Sofern dies der Fall sein sollte: Welche Anforderungen sind an die Begründung zu stellen?

## B. Stellungnahme

Der Gutachtenauftrag wirft grundsätzliche Fragen zur Reichweite des parlamentarischen Frage- und Informationsrechts auf. Im Mittelpunkt steht die Thematik, ob und inwieweit die Landesregierung die Beantwortung einer parlamentarischen Anfrage aufgrund datenschutzrechtlicher Erwägungen oder wegen des Ausmaßes des zur Beantwortung erforderlichen Verwaltungsaufwands verweigern darf. Bevor in die Beantwortung der im Einzelnen gestellten Rechtsfragen eingestiegen wird, soll nachfolgend zunächst der verfassungsrechtliche Rahmen des Frage- und Informationsrechts des Landtags und der einzelnen Abgeordneten, einschließlich des Antwortverweigerungsrechts der Landesregierung, skizziert werden (hierzu I). Ausgehend hiervon wird der vom Auftraggeber eingereichte Fragenkatalog in zwei Teilen beantwortet, wobei sich der erste Teil mit den Fragen 1 bis 3 betreffend die Antwortverweigerung aus Gründen des Datenschutzes (hierzu II) und der zweite Teil mit den Fragen 4 bis 7 zum Einwand des unzumutbaren Verwaltungsaufwands befasst (hierzu III).

### I. Verfassungsrechtlicher Rahmen des parlamentarischen Frage- und Informationsrechts

Während die Existenz eines parlamentarischen Frage- und Informationsrechts, auch Interpellationsrecht genannt,<sup>7</sup> in der Staatspraxis spätestens seit der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts allgemein anerkannt ist,<sup>8</sup> sind vollständige normtextliche Ausgestaltungen des Rechts auf Verfassungsebene nach wie vor selten<sup>9</sup>. In Rheinland-Pfalz ist das parlamentarische Frage- und Informationsrecht erstmals anlässlich der Verfassungsreform im Jahre 2000<sup>10</sup> ausdrücklich in Art. 89a LV verankert und näher ausgestaltet worden. Die Ausgestaltung, die das parlamentarische Frage- und Informationsrecht hierdurch erfahren hat, ist indes keineswegs umfassend. Art. 89a LV beschränkt sich vielmehr hauptsächlich auf eine fragmentarische Regelung der Antwortpflicht und des Antwortverweigerungsrechts der Landesregierung. Allein anhand der Vorschrift des Art. 89a LV lässt sich das parlamentarische Frage- und Informationsrecht daher nicht in Gänze erfassen. Ergänzend müssen stets auch die ungeschriebenen verfassungsrechtlichen Wurzeln und Ausprägungen des Rechts mitbedacht werden, die sich in der bundes- und landesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung herausgebildet haben. Dies vorausgeschickt, sollen im Folgenden Herleitung, Umfang und Grenzen des parlamentarischen Frage- und Informationsrechts näher erläutert werden.

---

<sup>7</sup> Herzog in Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Losebl. (Stand Januar 2023), Art. 62 GG Rn. 98.

<sup>8</sup> Vgl. BVerfG Beschl. v. 18.07.1961 – 2 BvE 1/61 –, BVerfGE 13, 123 (125), Rn. 9; Edinger in Brocker/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, Handkommentar, 2. Aufl. 2022, Art. 89a LV Rn. 2.

<sup>9</sup> Meinel, Selbstorganisation des parlamentarischen Regierungssystems, 2019, S. 237.

<sup>10</sup> LT-Drs. 13/5066.

## 1. Verfassungsrechtliche Herleitung des parlamentarischen Frage- und Informationsrechts

In Anlehnung an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts<sup>11</sup> wird als rechtliche Grundlage des Frage- und Informationsanspruchs des einzelnen Abgeordneten heute überwiegend der verfassungsrechtlich garantierte Abgeordnetenstatus herangezogen (vgl. Art. 79 Abs. 2 Satz 2 LV).<sup>12</sup> Im Fokus der Herleitung des parlamentarischen Frage- und Informationsrechts steht bei näherer Betrachtung allerdings die das parlamentarische Regierungssystem grundlegend prägende Kontrollfunktion des Parlaments, die sich ihrerseits sowohl auf das Gewaltenteilungs- als auch auf das Demokratieprinzip zurückführen lässt.<sup>13</sup> Denn das Frage- und Informationsrecht bildet die Grundvoraussetzung dafür, dass das Parlament seine Kontrollfunktion effektiv wahrnehmen kann.

Parlamentarische Kontrolle wird für gewöhnlich in erster Linie mit einer repressiven Beaufsichtigung der Regierung in Verbindung gebracht. Sie bezweckt insoweit, einen exekutiven Machtmissbrauch aufzudecken und zu verhindern (Machtkontrolle).<sup>14</sup> In dieser Hinsicht ist parlamentarische Kontrolle Ausdruck des Grundsatzes der Gewaltenteilung (vgl. Art. 77 LV), der unter anderem auf eine politische Machtverteilung sowie eine gegenseitige Kontrolle und Begrenzung der drei Gewalten mit der Folge der Mäßigung der Staatsgewalt abzielt<sup>15</sup>. Dem Kontrollinteresse kommt dementsprechend ein besonders hohes Gewicht zu, wenn eine Aufdeckung möglicher Rechtsverstöße und vergleichbarer Missstände innerhalb von Regierung und Verwaltung in Rede steht.<sup>16</sup> Die besondere Bedeutung, die der parlamentarischen Kontrolle mit Blick auf die Gewaltenteilung zukommt, darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass der Kontrollbegriff im parlamentarischen Raum nicht auf eine reine Machtkontrolle beschränkt ist.<sup>17</sup> Parlamentarische Kontrolle dient vielmehr auch und vor allem einer generellen Einflussnahme des Parlaments auf die Politik der Regierung.<sup>18</sup> Sie stellt sich insofern als eine das Regierungshandeln stetig begleitende, mitgestaltende und steuernde Kontrolle dar (Mitwirkungskontrolle).<sup>19</sup> Die parlamentarische Kontrollfunktion zählt deshalb ebenfalls zu einem der Kernelemente der

<sup>11</sup> BVerfG Urt. v. 14.12.2022 – 2 BvE 8/21 –, NVwZ 2023, 239 (239) Rn. 53; BVerfG Urt. v. 07.11.2017 – 2 BvE 2/11 –, BVerfGE 147, 50 (126) Rn. 195.

<sup>12</sup> Vgl. *Klein/Schwarz* in *Dürig/Herzog/Scholz*, Grundgesetz-Kommentar, Losebl. (Stand Januar 2023), Art. 43 GG Rn. 82; *Brocker* in *Epping/Hillgruber*, BeckOK Grundgesetz, 56. Edition, Stand 15.08.2023, Art. 43 GG Rn. 10; zur verfassungsdogmatischen Herleitung des parlamentarischen Frage- und Informationsanspruchs s.a. *Teuber*, *Parlamentarische Informationsrechte*, 2007, S. 156 ff.

<sup>13</sup> Vgl. BVerfG Urt. v. 14.12.2022 – 2 BvE 8/21 –, NVwZ 2023, 239 (239) Rn. 54 ff.

<sup>14</sup> Vgl. *Wolf*, *Informationsansprüche des Parlaments gegenüber der Regierung*, *Dresdner Vorträge zum Staatsrecht*, Band 10, 1. Aufl. 2017, S. 12.

<sup>15</sup> BVerfG Beschl. v. 19.11.2021 – 1 BvR 781/21 –, BVerfGE 159, 223 (286 f.) Rn. 140.

<sup>16</sup> BVerfG Urt. v. 14.12.2022 – 2 BvE 8/21 –, NVwZ 2023, 239 (239) Rn. 54.

<sup>17</sup> Vgl. *Schliesky* in *Morlok/Schliesky/Wiefelspütz*, *Parlamentsrecht*, 2016, § 5 Rn. 67.

<sup>18</sup> *Klein/Schwarz* in *Dürig/Herzog/Scholz*, Grundgesetz-Kommentar, Losebl. (Stand Januar 2023), Art. 38 GG Rn. 52.

<sup>19</sup> *Müller* in *v. Mangoldt/Klein/Starck*, Grundgesetz, 7. Aufl. 2018, Art. 38 GG Rn. 25; *Klein/Schwarz* in *Dürig/Herzog/Scholz*, Grundgesetz-Kommentar, Losebl. (Stand Januar 2023), Art. 38 GG Rn. 52; *Schliesky* in *Morlok/Schliesky/Wiefelspütz*, *Parlamentsrecht*, 2016, § 5 Rn. 67; *Wolf*, *Informationsansprüche des Parlaments gegenüber der Regierung*, *Dresdner Vorträge zum Staatsrecht*, Band 10, 1. Aufl. 2017, S. 13.

repräsentativen Demokratie (vgl. Art. 75 Abs. 1 LV).<sup>20</sup> In einer repräsentativen Demokratie übt das Volk seine Staatsgewalt nämlich, außer durch Wahlen und Volksentscheide, durch Staatsorgane aus.<sup>21</sup> Dem Grundsatz der Volkssouveränität (vgl. Art. 74 Abs. 2 LV) ist hier nur dann ausreichend Rechnung getragen, wenn das Volk einen effektiven Einfluss auf die Ausübung der Staatsgewalt durch diese Organe hat.<sup>22</sup> Deren Akte, einschließlich der Akte der Regierung, müssen sich auf den Willen des Volkes zurückführen lassen und ihm gegenüber verantwortet werden.<sup>23</sup> Repräsentative Demokratie erfordert demnach einen Legitimationszusammenhang zwischen Volk und Regierung. Die nötige Legitimation wird der Regierung über das vom Volk gewählte Parlament vermittelt,<sup>24</sup> wobei sich die Regierung dem Parlament und dieses wiederum dem Volk gegenüber zu verantworten hat. Im Zuge dessen obliegt es dem Parlament – gleichsam als Kehrseite der Legitimation<sup>25</sup> – auch, exekutives Handeln fortlaufend zu kontrollieren, um den Legitimationszusammenhang aufrechtzuerhalten.<sup>26</sup>

Eine effektive Ausübung der parlamentarischen Kontrollfunktion setzt voraus, dass sich das Parlament Kenntnis von dem Handeln der Regierung verschaffen kann. Ohne eine Beteiligung am Wissen der Regierung ist es dem Parlament schlicht nicht möglich, Einfluss auf die politische Willensbildung innerhalb der Regierung zu nehmen, geschweige denn Missstände aufzuklären.<sup>27</sup> Die Grundsätze der Gewaltenteilung und der repräsentativen Demokratie, die eine Auslegung der Verfassung dahingehend gebieten, dass parlamentarische Kontrolle auch tatsächlich wirksam werden kann,<sup>28</sup> bedingen folglich ein Frage- und Informationsrecht des Landtags, dem eine – in Art. 89a Abs. 1 und 3 LV näher geregelte – Antwortpflicht der Landesregierung gegenübersteht und an dem die einzelnen Abgeordneten aufgrund ihres Abgeordnetenstatus nach Maßgabe der geschäftsordnungsrechtlichen Ausgestaltung teilhaben.<sup>29</sup>

## 2. Umfang des parlamentarischen Frage- und Informationsrechts

Das parlamentarische Frage- und Informationsrecht erstreckt sich von vornherein nur auf solche Gegenstände, die dem Verantwortungsbereich der Landesregierung einschließlich der ihr

<sup>20</sup> Schliesky in Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, Parlamentsrecht, 2016, § 5 Rn. 67.

<sup>21</sup> Vgl. BVerfG Urt. v. 14.12.2022 – 2 BvE 8/21 –, NVwZ 2023, 239 (240) Rn. 55; BVerfG Urt. v. 07.11.2017 – 2 BvE 2/11 –, BVerfGE 147, 50 (127) Rn. 197.

<sup>22</sup> BVerfG Urt. v. 14.12.2022 – 2 BvE 8/21 –, NVwZ 2023, 239 (240) Rn. 55; BVerfG Urt. v. 07.11.2017 – 2 BvE 2/11 –, BVerfGE 147, 50 (127) Rn. 197.

<sup>23</sup> BVerfG Urt. v. 14.12.2022 – 2 BvE 8/21 –, NVwZ 2023, 239 (240) Rn. 55; BVerfG Urt. v. 07.11.2017 – 2 BvE 2/11 –, BVerfGE 147, 50 (127) Rn. 197.

<sup>24</sup> BVerfG Urt. v. 14.12.2022 – 2 BvE 8/21 –, NVwZ 2023, 239 (240) Rn. 56; BVerfG Urt. v. 07.11.2017 – 2 BvE 2/11 –, BVerfGE 147, 50 (128) Rn. 198; Sachs in Sachs, Grundgesetz, 9. Aufl. 2021, Art. 20 GG Rn. 38.

<sup>25</sup> Schliesky in Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, Parlamentsrecht, 2016, § 5 Rn. 67.

<sup>26</sup> BVerfG Urt. v. 14.12.2022 – 2 BvE 8/21 –, NVwZ 2023, 239 (240) Rn. 56. Schliesky in Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, Parlamentsrecht, 2016, § 5 Rn. 67; *Glauben*, Umfang und Grenzen des parlamentarischen Informationsrechts, LKRZ 2015, 129 (129).

<sup>27</sup> Vgl. BVerfG Urt. v. 14.12.2022 – 2 BvE 8/21 –, NVwZ 2023, 239 (239 f.) Rn. 54, 56; *Brenner*, Reichweite und Grenzen des parlamentarischen Fragerechts, 2009, S. 17.

<sup>28</sup> Vgl. BVerfG Urt. v. 14.12.2022 – 2 BvE 8/21 –, NVwZ 2023, 239 (239 f.) Rn. 54, 56.

<sup>29</sup> Vgl. BVerfG Urt. v. 14.12.2022 – 2 BvE 8/21 –, NVwZ 2023, 239 (239) Rn. 53.

nachgeordneten Behörden zuzurechnen sind.<sup>30</sup> Soweit eine parlamentarische Anfrage den Verantwortungsbereich der Landesregierung betrifft, schuldet diese im Grundsatz eine vollständige,<sup>31</sup> zutreffende,<sup>32</sup> unverzügliche<sup>33</sup> und öffentliche<sup>34</sup> Beantwortung der parlamentarischen Anfrage.<sup>35</sup> Eine vollständige Antworterteilung setzt voraus, dass die Antwort den Kern des Informationsanliegens<sup>36</sup> bei objektiver Betrachtung hinreichend befriedigt.<sup>37</sup> Zutreffend ist eine Antwort, wenn sie den tatsächlichen Begebenheiten entspricht.<sup>38</sup> Unverzüglichkeit im Sinne des Art. 89a Abs. 1 LV erfordert, dass die Anfrage ohne schuldhaftes Zögern beantwortet wird.<sup>39</sup> Hier von ist auszugehen, wenn die Antwort innerhalb der geschäftsordnungsrechtlich für die jeweilige Anfrage vorgesehenen Antwortfrist erteilt wird.<sup>40</sup> Die parlamentarische Anfrage ist mit Rücksicht auf den in Art. 86 LV geregelten Grundsatz der Parlamentsöffentlichkeit ferner öffentlich zu beantworten.<sup>41</sup> Dies soll vor allem eine demokratische Kontrolle des Parlaments ermöglichen. Die Öffentlichkeit der Beantwortung dient damit der effektiven Verantwortlichkeit des Parlaments gegenüber dem Volk<sup>42</sup> und letztlich der Aufrechterhaltung des oben beschriebenen Legitimationszusammenhangs.<sup>43</sup> In der Praxis wird die Öffentlichkeit dadurch gewährleistet, dass die Antwort auf eine parlamentarische Anfrage als Drucksache erfasst und über das Offene Parlamentarische Auskunftssystem des Landtags (OPAL) im Internet veröffentlicht wird.

### 3. Grenzen des parlamentarischen Frage- und Informationsrechts

Das parlamentarische Frage- und Informationsrecht unterliegt indes auch Grenzen, die sich aus kollidierendem Verfassungsrecht ergeben können. Dieses kann die Landesregierung dazu berechtigen, die Beantwortung einer parlamentarischen Anfrage zu verweigern. Antwortpflicht und

<sup>30</sup> Vgl. BVerfG Urt. v. 07.11.2017 – 2 BvE 2/11 –, BVerfGE 147, 50 (133) Rn. 214 ff.

<sup>31</sup> Vgl. Müller in v. Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, 7. Aufl. 2018, Art. 38 GG Rn. 87.

<sup>32</sup> Vgl. Müller in v. Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, 7. Aufl. 2018, Art. 38 GG Rn. 87; Brenner, Reichweite und Grenzen des parlamentarischen Fragerechts, 2009, S. 33; s.a. Bericht der Enquete-Kommission „Verfassungsreform“, LT-Drs. 12/5555, 77.

<sup>33</sup> LT-Drs. 13/5066, 13.

<sup>34</sup> Vgl. BVerfG Urt. v. 14.12.2022 – 2 BvE 8/21 –, NVwZ 2023, 239 (240) Rn. 57.

<sup>35</sup> Vgl. Glaußen, Umfang und Grenzen des parlamentarischen Informationsrechts, LKRZ 2015, 129 (132).

<sup>36</sup> Vgl. BayVerfGH Ents. v. 17.07.2001 – Vf. 56-IVa-00 –, juris Rn. 44; Berger, Parlamentarische Frage- und Auskunftsrechte und Informationspflichten der Exekutive im Land Bremen sowie in der Stadtgemeinde Bremen, Wissenschaftlicher Dienst der Bremischen Bürgerschaft, 2008, S. 16.

<sup>37</sup> Anders mag das Merkmal der Vollständigkeit zu definieren sein, wenn die einschlägigen Verfassungstexte lediglich eine Antworterteilung „nach bestem Wissen“ voraussetzen, vgl. SächsVerfGH Urt. v. 11.04.2018 – Vf. 77-I-17 –, juris Rn. 34 f.; Wünsch/Harks, Parlamentarisches Fragerecht und Antwortpflicht der Landesregierung in Sachsen-Anhalt, LKV 2014, 438 (444 f.); s.a. Punkt B. III. 1. b.

<sup>38</sup> Brenner, Reichweite und Grenzen des parlamentarischen Fragerechts, 2009, S. 33; Teuber, Parlamentarische Informationsrechte, 2007, S. 225.

<sup>39</sup> LT-Drs. 13/5066, 13; Edinger in Brocker/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, Handkommentar, 2. Aufl. 2022, Art. 89a LV Rn. 16.

<sup>40</sup> LT-Drs. 13/5066, 13.

<sup>41</sup> Vgl. BVerfG Urt. v. 14.12.2022 – 2 BvE 8/21 –, NVwZ 2023, 239 (240) Rn. 57.

<sup>42</sup> BVerfG Urt. v. 14.12.2022 – 2 BvE 8/21 –, NVwZ 2023, 239 (240) Rn. 57.

<sup>43</sup> Vgl. BVerfG Urt. v. 07.11.2017 – 2 BvE 2/11 –, BVerfGE 147, 50 (128 f.) Rn. 201; Morlok in Dreier, Grundgesetz-Kommentar, 3. Aufl. 2015, Art. 38 GG Rn. 34; Brocker in Epping/Hillgruber, BeckOK Grundgesetz, 56. Edition, Stand 15.08.2023, Art. 42 GG Rn. 1.

Antwortverweigerung stehen verfassungsrechtlich in einem Regel-Ausnahme-Verhältnis.<sup>44</sup> Die Landesregierung hat jede Antwortverweigerung deshalb unter Geltendmachung eines Antwortverweigerungsrechts zu begründen und zu rechtfertigen.<sup>45</sup> Sie trägt insoweit die Darlegungs- und Beweislast.<sup>46</sup> Eine Antwortverweigerung in diesem Sinne liegt vor, wenn die Antwort in irgendeiner Form hinter dem soeben beschriebenen grundsätzlichen Anspruchsumfang zurückbleibt.<sup>47</sup> Begründungs- und rechtfertigungsbedürftig ist somit nicht nur die vollständige Ablehnung („Ob“), sondern auch jede Einschränkung der Art und Weise der Antworterteilung („Wie“), beispielsweise durch eine lediglich teilweise Beantwortung der Anfrage, eine Verlängerung der Antwortfrist<sup>48</sup> oder eine Antworterteilung unter Heranziehung parlamentarischer Geheimhaltungsvorkehrungen<sup>49</sup>.

Das Antwortverweigerungsrecht der Landesregierung ist in Art. 89a Abs. 3 LV näher konkretisiert. Nach Art. 89a Abs. 3 Satz 1 LV kann die Landesregierung die Beantwortung von parlamentarischen Anfragen und die Erteilung von Auskünften ablehnen, wenn dem Bekanntwerden des Inhalts Staatsgeheimnisse oder schutzwürdige Interessen Einzelner entgegenstehen (Nr. 1) oder die Funktionsfähigkeit oder Eigenverantwortung der Landesregierung beeinträchtigt wird (Nr. 2). Die Berufung auf Gründe des Satzes 1 Nr. 1 ist gemäß Art. 89a Abs. 3 Satz 2 LV ausgeschlossen, wenn Vorkehrungen gegen das Bekanntwerden geheimhaltungsbedürftiger Tatsachen in der Öffentlichkeit getroffen sind und der unantastbare Bereich privater Lebensgestaltung nicht betroffen ist. Die Ablehnung ist nach Art. 89a Abs. 3 Satz 3 LV zu begründen.

Gemessen hieran setzt eine erfolgreiche Berufung auf ein Antwortverweigerungsrecht zweierlei voraus: Die Wahrung der Begründungspflicht aus Art. 89a Abs. 3 Satz 3 LV und das Bestehen eines Rechtfertigungsgrundes nach Art. 89a Abs. 3 Satz 1 LV. Als Rechtfertigungsgründe nennt Art. 89a Abs. 3 Satz 1 LV Staatsgeheimnisse, schutzwürdige Interessen Einzelner, die Funktionsfähigkeit und die Eigenverantwortung der Landesregierung. Ob und inwieweit diese Verfassungsgüter eine Antwortverweigerung rechtfertigen, beurteilt sich anhand einer Abwägungsentscheidung. Bei dieser sind das parlamentarische Frage- und Informationsrecht auf der einen und das betroffene Schutzgut auf der anderen Seite nach dem Grundsatz der praktischen Konkordanz möglichst schonend und zugleich wirksam in Ausgleich zu bringen. Im Zuge dessen ist – wie der in Art. 89a Abs. 3 Satz 2 LV geregelte Vorrang parlamentarischer Geheimhaltungsvorkehrungen zum Ausdruck bringt – insbesondere zu prüfen, ob dem betroffenen Schutzgut nicht bereits durch eine Einschränkung der Art und Weise der Antworterteilung ausreichend Genüge getan werden kann. Eine vollständige Ablehnung der Beantwortung kommt nur als letztes Mittel (*ultima ratio*) in Betracht.

<sup>44</sup> *Glauben, Umfang und Grenzen des parlamentarischen Fragerechts der Abgeordneten im Bund und in den Ländern*, DVBl 2018, 751 (755).

<sup>45</sup> Vgl. BVerfG Urt. v. 07.11.2017 – 2 BvE 2/11 –, BVerfGE 147, 50 (149) Rn. 253.

<sup>46</sup> Zum übermäßigen Verwaltungsaufwand vgl. LVerfG LSA Urt. v. 02.02.2021 – LVG 5/20 –, juris Rn. 64.

<sup>47</sup> Vgl. BVerfG Urt. v. 14.12.2022 – 2 BvE 8/21 –, NVwZ 2023, 239 (242) Rn. 73.

<sup>48</sup> Vgl. BVerfG Urt. v. 07.11.2017 – 2 BvE 2/11 –, BVerfGE 147, 50 (147 f.) Rn. 250.

<sup>49</sup> Vgl. BVerfG Urt. v. 07.11.2017 – 2 BvE 2/11 –, BVerfGE 147, 50 (150) Rn. 257 f.

Von entgegenstehenden schutzwürdigen Interessen Einzelner ist in erster Linie dann auszugehen, wenn die Antworterteilung im grundsätzlich geschuldeten Umfang auf eine Grundrechtsverletzung hinauslaufen würde. Dies erfordert, dass der Schutzbereich des Grundrechts eröffnet ist, die Beantwortung der parlamentarischen Anfrage einen Eingriff in den Schutzbereich begründet und sich der Eingriff verfassungsrechtlich durch das parlamentarische Frage- und Informationsrecht nicht rechtfertigen lässt. Dabei ist zu berücksichtigen, dass das parlamentarische Frage- und Informationsrecht eine hinreichende rechtliche Grundlage für einen in der Auskunftserteilung liegenden Grundrechtseingriff darstellt.<sup>50</sup> Auf der Ebene der Rechtfertigung des Grundrechtseingriffs ist der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten, das heißt es bedarf einer Prüfung, ob sich die Auskunftserteilung zur Wahrung des parlamentarischen Frage- und Informationsrechts als geeignet, erforderlich und angemessen erweist. Diese Prüfung läuft ebenfalls darauf hinaus, dass unter dem Punkt der Angemessenheit eine Abwägung vorzunehmen ist, im Rahmen derer die konfligierenden Verfassungsgüter wie beschrieben in Ausgleich zu bringen sind. In diese Abwägung sind auch etwaige in einfachgesetzlichen Vorschriften zum Ausdruck kommende Wertungen miteinzubeziehen, wenn und soweit der Gesetzgeber mit diesen eine sich innerhalb seines Einschätzungs- und Gestaltungsspielraums bewegende Konkretisierung des Interessenausgleichs geschaffen hat.<sup>51</sup>

Rechtsfolge der Ausübung eines Antwortverweigerungsrechts ist die Begrenzung oder der Wegfall der Antwortpflicht der Landesregierung. Ob die Landesregierung ein gegebenes Antwortverweigerungsrecht für sich in Anspruch nimmt, dürfte jedenfalls im Ausgangspunkt in ihrem Ermessen liegen („kann“).<sup>52</sup> Der Landesregierung steht es deshalb grundsätzlich frei, eine parlamentarische Anfrage ungeachtet eines an sich bestehenden Antwortverweigerungsrechts gleichwohl zu beantworten. So darf sie eine Anfrage etwa auch dann umfassend beantworten, wenn sie aufgrund des damit verbundenen Verwaltungsaufwands durchaus berechtigt wäre, die Art und Weise der Antworterteilung zum Schutz ihrer Funktionsfähigkeit einzuschränken. Etwas anderes gilt nur dann, wenn das Ermessen der Landesregierung ausnahmsweise dergestalt „auf Null“ reduziert ist, dass sie zwingend von ihrem Antwortverweigerungsrecht Gebrauch zu machen hat. Dies kommt gerade bei entgegenstehenden Grundrechten Dritter in Betracht, da diese nicht zur Disposition der Landesregierung stehen. Hier kann die Landesregierung im Einzelfall dazu verpflichtet sein, eine Anfrage beispielsweise in einer nicht öffentlichen oder vertraulichen Ausschusssitzung zu beantworten, weil eine öffentliche Beantwortung auf eine Verletzung von Persönlichkeitsrechten hinauslaufen würde.<sup>53</sup>

<sup>50</sup> BVerfG Urt. v. 07.11.2017 – 2 BvE 2/11 –, BVerfGE 147, 50 (145) Rn. 244.

<sup>51</sup> BVerfG Urt. v. 07.11.2017 – 2 BvE 2/11 –, BVerfGE 147, 50 (133) Rn. 213.

<sup>52</sup> Vgl. SächsVerfGH Urt. v. 16.04.1998 – Vf. 14-I-97 –, juris Rn. 47; *Riedinger* in Becker/Brüning/Ewer/Schliesky, *Verfassung des Landes Schleswig-Holstein*, 1. Aufl. 2021, Art. 29 ShVerf Rn. 21; *Glauben/Edinger*, *Parlamentarisches Fragerecht in den Landesparlamenten*, DÖV 1995, 941 (946); a.A. wohl NdsStGH Beschl. v. 24.03.2020 – 7/19 –, juris Rn. 41.

<sup>53</sup> Vgl. *Glauben*, *Umfang und Grenzen des parlamentarischen Informationsrechts*, LKRZ 2015, 129 (133).

Eine unzureichende Antworterteilung können Abgeordnete und Fraktionen im Wege eines Organstreitverfahrens vor dem Verfassungsgerichtshof rügen (vgl. Art. 130 Abs. 1 LV).<sup>54</sup> In dieser Hinsicht gilt es zu beachten, dass die Antragsteller grundsätzlich eine vorprozessuale Konfrontationsobliegenheit trifft. Vor der Einleitung des Organstreitverfahrens müssen sie zunächst einen Versuch zur Gestaltung und Klärung des Verfassungsrechtsverhältnisses im politisch-parlamentarischen Prozess unternommen haben.<sup>55</sup> Hierzu müssen sie die Landesregierung – etwa in Form einer parlamentarischen Anfrage –<sup>56</sup> mit dem Vorwurf der Verfassungsrechtsverletzung konfrontieren, um dieser die Möglichkeit zu geben, die Sach- und Rechtslage zu prüfen und erforderlichenfalls Abhilfe zu schaffen.<sup>57</sup> Die Konfrontationsobliegenheit beschränkt sich dabei unter Berücksichtigung des Gebots gegenseitiger Achtung, Rücksichtnahme und Kooperation im Verhältnis von Verfassungsorganen nicht auf eine bloße Hinweis- oder Rügepflicht bezüglich (vermeintlich) unzureichender Antworten, sondern verlangt nach einem dialogischen Prozess.<sup>58</sup> Dem Organstreitverfahren ist somit regelmäßig ein innerparlamentarischer Klärungsprozess vorzuschalten, um möglichst eine Lösung im politischen Raum herbeizuführen.<sup>59</sup> Kommen die Antragsteller ihrer Konfrontationsobliegenheit nicht nach, ist ihr Antrag im Organstreitverfahren mangels Rechtsschutzbedürfnisses<sup>60</sup> bzw. objektiven Klarstellungsinteresses<sup>61</sup> unzulässig.

## II. Antwortverweigerung aus datenschutzrechtlichen Gründen

Ausgehend von diesen grundsätzlichen Erwägungen sollen nun die vom Auftraggeber eingereichten Fragen 1 bis 3 zur Zulässigkeit der Verweigerung einer Antwort auf eine parlamentarische Anfrage unter Bezugnahme auf datenschutzrechtliche Bestimmungen beantwortet werden.

### 1. Darf die Landesregierung die Beantwortung einer parlamentarischen Anfrage unter Hinweis auf die DS-GVO und/oder das LDSG verweigern? (Frage 1)

Wie gezeigt findet das verfassungsrechtlich verbürgte parlamentarische Frage- und Informationsrecht seine Grenzen ausschließlich in entgegenstehenden kollidierenden Rechtsgütern von

<sup>54</sup> Vgl. *Glauben*, Umfang und Grenzen des parlamentarischen Fragerechts der Abgeordneten im Bund und in den Ländern, DVBl 2018, 751 (758); *Jutzi* in Brocker/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, Handkommentar, 2. Aufl. 2022, Art. 130 LV Rn. 32.

<sup>55</sup> VerfGH RP Beschl. v. 01.04.2022 – VGH O 20/21 –, juris Rn. 110.

<sup>56</sup> LVerfG MV Beschl. v. 30.03.2023 – 2/22 –, juris Rn. 67.

<sup>57</sup> VerfGH RP Beschl. v. 01.04.2022 – VGH O 20/21 –, juris Rn. 111.

<sup>58</sup> VerfGH RP Beschl. v. 01.04.2022 – VGH O 20/21 –, juris Rn. 112.

<sup>59</sup> VerfGH RP Beschl. v. 01.04.2022 – VGH O 20/21 –, juris Rn. 112; *Brocker* in Epping/Hillgruber, BeckOK Grundgesetz, 56. Edition, Stand 15.08.2023, Art. 44 GG Rn. 14.3.

<sup>60</sup> So bei einer Antragstellung durch Abgeordnete, vgl. BVerfG Beschl. v. 10.10.2017 – 2 BvE 6/16 –, BVerfGE 147, 31 (37) Rn. 19; LVerfG LSA Beschl. v. 17.04.2023 – LVG 9/22 – juris, Rn. 12 ff.

<sup>61</sup> So bei einer Antragstellung durch Fraktionen, vgl. VerfGH RP Beschl. v. 01.04.2022 – VGH O 20/21 –, juris Rn. 110; *Jutzi* in Brocker/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, Handkommentar, 2. Aufl. 2022, Art. 130 LV Rn. 32.

Verfassungsrang. Einfachgesetzliche Datenschutzbestimmungen, wie die DS-GVO<sup>62</sup> und das LDSG, sind dagegen für sich genommen nicht geeignet, das parlamentarische Frage- und Informationsrecht zu beschränken, auch wenn die Landesregierung sie bei der Antworterteilung zum Schutz der von der Datenverarbeitung betroffenen Personen grundsätzlich zu beachten hat. Die Datenschutzbestimmungen stellen allerdings Konkretisierungen des landesverfassungsrechtlich in Art. 1 Abs. 1 Satz 2 LV verbürgten allgemeinen Persönlichkeitsrechts, insbesondere des in der Rechtsprechung<sup>63</sup> als eigenständige Ausprägung des allgemeinen Persönlichkeitsrechts entwickelten und inzwischen zu einem eigenständigen, ausdrücklich in Art. 4a LV geregelten Grundrecht erstarkten<sup>64</sup> Rechts auf informationelle Selbstbestimmung, dar.<sup>65</sup> Verweigert die Landesregierung die Beantwortung einer parlamentarischen Anfrage unter Verweis auf Datenschutzrecht, macht sie gegenüber dem Landtag folglich regelmäßig ein Antwortverweigerungsrecht wegen entgegenstehender schutzwürdiger Interessen Einzelner nach Art. 89a Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 Alt. 2 LV geltend.

In diesem Zusammenhang bedürfen drei Aspekte einer näheren Überprüfung. Zunächst stellt sich die Frage, ob die Vorschriften der DS-GVO und des LDSG auf die Beantwortung parlamentarischer Anfragen überhaupt Anwendung finden (hierzu a). Bejahendenfalls muss geklärt werden, ob der Umstand, dass die unionsrechtlichen Vorschriften der DS-GVO in der Normenhierarchie im Rang oberhalb der Landesverfassung anzusiedeln sind, Auswirkungen auf den rechtlichen Prüfungsmaßstab der Zulässigkeit einer Antwortverweigerung hat, wobei der Vollständigkeit halber ebenfalls auf den Vorrang bundesrechtlicher Datenschutznormen eingegangen werden soll (hierzu b). Schließlich ist bei einer Antwortverweigerung unter Verweis auf Gründe des Datenschutzes stets zu prüfen, welche Ausprägung des allgemeinen Persönlichkeitsrechts als Rechtfertigungsgrund heranzuziehen ist. Zwar konkretisieren Datenschutzbestimmungen in erster Linie das informationelle Selbstbestimmungsrecht. In der Praxis wird der Einwand des Datenschutzes oftmals aber auch dann erhoben, wenn nicht der Schutz des informationellen Selbstbestimmungsrechts, sondern äußerungsrechtliche Schutzgehalte des allgemeinen Persönlichkeitsrechts berührt sind. Es soll daher dargelegt werden, wie diese Gewährleistungsgelhalte voneinander abzugrenzen sind (hierzu c).

---

<sup>62</sup> Trotz ihrer einfachgesetzlichen Rechtsnatur genießt die DS-GVO als unmittelbar anwendbares Unionsrecht einen Anwendungsvorrang vor nationalem Recht, einschließlich Verfassungsrecht, vgl. *Classen* in v. Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, 7. Aufl. 2018, Art. 23 GG Rn. 47 f.; s.a. Punkt B. II. 1. b. bb.

<sup>63</sup> BVerfG Beschl. v. 06.11.2019 – 1 BvR 16/13 –, BVerfGE 152, 152 (191 f.) Rn. 89; VerfGH RP Beschl. v. 27.10.2017 – VGH B 37/16 –, juris Rn. 26; VerfGH RP, Urf. v. 13.05.2014 – VGH B 35/12 –, juris Rn. 40.

<sup>64</sup> *Brink/Krieger* in Brocker/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, Handkommentar, 2. Aufl. 2022, Art. 4a LV Rn. 5.

<sup>65</sup> Auf europäischer Ebene vermitteln das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens, der Wohnung sowie der Kommunikation und das Recht auf Schutz personenbezogener Daten aus Art 7, 8 Charta der Grundrechte der Europäischen Union eine einheitliche Schutzverbürgung, die auf die selbstbestimmte Persönlichkeitsentfaltung gegenüber der Datenverarbeitung Dritter gerichtet ist, vgl. BVerfG Beschl. v. 06.11.2019 – 1 BvR 276/17 –, NJW 2020, 314 (322 f.) Rn. 99, 101 m.w.N.

#### a. Anwendbarkeit der DS-GVO und des LDSG auf die Antworterteilung

Die Landesregierung ist, ebenso wie sämtliche ihr nachgeordneten Behörden, zum Schutz personenbezogener Daten im Grundsatz an die Vorschriften der DS-GVO sowie die diese ergänzenden Regelungen des LDSG gebunden (vgl. Art. 2 Abs. 1 DS-GVO, § 2 Abs. 1 Nr. 1 LDSG). Es kann aber durchaus diskutiert werden, ob Datenverarbeitungsprozesse zur Beantwortung parlamentarischer Anfragen aufgrund der Bereichsausnahme des Art. 2 Abs. 2 Buchst. a DS-GVO von dem Anwendungsbereich der DS-GVO auszunehmen sind, weil sie letztlich der Erfüllung des parlamentarischen Frage- und Informationsanspruchs dienen.

Gemäß Art. 2 Abs. 2 Buchst. a DS-GVO findet die DS-GVO keine Anwendung auf die Verarbeitung personenbezogener Daten im Rahmen einer Tätigkeit, die nicht in den Anwendungsbereich des Unionsrechts fällt. In der Praxis wird überwiegend – wenngleich nicht unbestritten<sup>66</sup> – davon ausgegangen, der Anwendungsbereich des Unionsrechts erstreckt sich nicht auf parlamentarische Tätigkeiten, mit der Folge, dass mitgliedstaatliche Parlamente bei der Wahrnehmung parlamentarischer Aufgaben, einschließlich der Ausübung des parlamentarischen Frage- und Informationsrechts, nicht an die Vorgaben der DS-GVO gebunden seien.<sup>67</sup> Ausschlaggebend hierfür ist der Gedanke, dass sich die in Art. 51 ff. DS-GVO vorgesehene aufsichtsbehördliche Kontrolle der Datenverarbeitung nur schwerlich mit der parlamentarischen Unabhängigkeit vereinbaren ließe.<sup>68</sup> Der rheinland-pfälzische Gesetzgeber hat sich dieser Auffassung angeschlossen.<sup>69</sup> So sieht die Vorschrift des § 2 Abs. 3 Satz 1 LDSG ausdrücklich vor, dass der Landtag, seine Gremien, seine Mitglieder, die Fraktionen sowie deren Verwaltungen und deren Beschäftigte nicht den Bestimmungen des LDSG unterliegen, soweit sie in Wahrnehmung parlamentarischer Aufgaben personenbezogene Daten verarbeiten. Stattdessen greift hier gemäß § 2 Abs. 3 Satz 2 LDSG die Datenschutzordnung des Landtags.

Unterfällt die Ausübung des parlamentarischen Frage- und Informationsrechts somit nicht den Vorgaben der DS-GVO, könnte man annehmen, die DS-GVO müsse bei der Antworterteilung

<sup>66</sup> Vgl. *Bäcker* in *Wolff/Brink/v. Ungern-Sternberg*, BeckOK Datenschutzrecht, 45. Edition, Stand 01.08.2023, Art. 2 DS-GVO Rn. 9e mit Verweis auf EuGH, Urt. v. 09.07.2020 – C-272/19 –, NVwZ 2020, 1497 (1500) Rn. 71; *Kosmider/Wolff*, Die Anwendbarkeit der Datenschutz-Grundverordnung auf Datenverarbeitungen im Zusammenhang mit parlamentarischer Tätigkeit, ZG 2020, 190 (202); *Wolff*, Verhältnis des parlamentarischen Fragerechts zum europäischen Datenschutz, Parlamentarischer Beratungs- und Gutachterdienst des Landtags Nordrhein-Westfalen, 08.01.2020, Information 17/383, S. 8 ff.

<sup>67</sup> Vgl. *Hilbert*, Der Datenschutz der Parlamente, NVwZ 2021, 1173 (1177); *Grzeszick/Schwartzmann/Mühlenbeck*, Nationale Parlamente und DS-GVO: Die unzutreffende Sicht des EuGH, NVwZ 2020, 1491 (1492); *Grzeszick*, Nationale Parlamente und EU-Datenschutzgrundverordnung, NVwZ 2018, 1505 (1508); *Schröder*, Anwendbarkeit der DS-GVO und des BDSG auf den Deutschen Bundestag, ZRP 2018, 129 (300).

<sup>68</sup> Wissenschaftlicher Dienst des Landtags Rheinland-Pfalz, Übersicht und rechtliche Aspekte zum gesetzgeberischen Handlungsbedarf bei der Umsetzung der EU-Datenschutz-Grundverordnung, 29.08.2017, S. 6 f.; *Wolff*, Verhältnis des parlamentarischen Fragerechts zum europäischen Datenschutz, 08.01.2020, Parlamentarischen Beratungs- und Gutachterdienstes des Landtags Nordrhein-Westfalen, Information 17/383, S. 19 f.

<sup>69</sup> LT-Drs. 17/5703, 61.

ebenfalls ungewandt bleiben, damit das Parlament nicht etwa mittelbar – gleichsam durch die Hintertür – den Bestimmungen der DS-GVO unterworfen würde.<sup>70</sup> Eine solche mittelbare Bindung des Parlaments an die DS-GVO dürfte jedoch nicht zu befürchten sein. Die Datenverarbeitung des Parlaments einerseits und der Regierung andererseits sind nämlich zwei von vornherein getrennt zu beurteilende selbständige Vorgänge, die nicht zwingend die gleichen datenschutzrechtlichen Fragestellungen aufwerfen.<sup>71</sup> Im Gegenteil dürfte sich die Antwort im Vergleich zur Anfrage schon aufgrund des zu übermittelnden Informationsumfangs datenschutzrechtlich als weitaus kritischer erweisen, zumal ihr vielfach eine Datenabfrage bei diversen nachgeordneten Behörden vorausgeht. Ist eine Datenverarbeitung zur Antworterteilung unvereinbar mit der DS-GVO, sagt dies mithin noch nichts über die datenschutzrechtliche Zulässigkeit der parlamentarischen Anfrage aus. Auch ansonsten sind keine Gründe ersichtlich, die es rechtfertigen würden, die Landesregierung bei Datenverarbeitungsprozessen zur Beantwortung parlamentarischer Anfragen ausnahmsweise von der Einhaltung der Bestimmungen der DS-GVO freizustellen. Die Bindung der Regierung an die DS-GVO hat insbesondere nicht zur Folge, dass das parlamentarische Frage- und Informationsrecht über Gebühr begrenzt würde, da dieses durch die DS-GVO ohnehin allenfalls in den verfassungsrechtlich abgesteckten Grenzen einschränkt werden kann (siehe hierzu Punkt B. II. 1 b. bb.). In Anbetracht dessen erscheint die Annahme, die Antworterteilung unterläge anders als sonstiges exekutives Regierungs- und Verwaltungshandeln nicht den Vorgaben der DS-GVO, weder sachgerecht noch praxistauglich.

Die Landesregierung hat die Vorgaben der DS-GVO und des LDSG bei der Beantwortung parlamentarischer Anfragen von daher zu beachten. Hiervon geht auch der Landesgesetzgeber erkennbar aus, hat er der Landesregierung mit der – gestützt auf Art. 6 Abs. 1 Buchst. e i.V.m. Abs. 2 und 3 DS-GVO eingeführten – Vorschrift des § 23 LDSG doch eigens für die Verarbeitung personenbezogener Daten zur Beantwortung parlamentarischer Anfragen eine ausdrückliche Rechtsgrundlage an die Hand gegeben.<sup>72</sup> Lediglich ergänzend sei erwähnt, dass die Landesregierung die Vorschriften der DS-GVO bei der Antworterteilung aufgrund des Verweises in § 23 LDSG als Teil des Landesrechts selbst dann anzuwenden hätte, wenn die Bereichsausnahme des Art. 2 Abs. 2 Buchst. a DS-GVO an sich einschlägig wäre.

---

<sup>70</sup> Vgl. *Wolff*, Verhältnis des parlamentarischen Fragerechts zum europäischen Datenschutz, Parlamentarischer Beratungs- und Gutachterdienst des Landtags Nordrhein-Westfalen, 08.01.2020, Information 17/383, S. 12 ff.

<sup>71</sup> Vgl. *Wolff*, Verhältnis des parlamentarischen Fragerechts zum europäischen Datenschutz, Parlamentarischer Beratungs- und Gutachterdienst des Landtags Nordrhein-Westfalen, 08.01.2020, Information 17/383, S. 13.

<sup>72</sup> Vgl. LT Drs. 17/5703, 71.

## b. Prüfungsmaßstab bei bundes- und unionsrechtlichen Datenschutzvorschriften

Die Landesverfassung stellt zwar die höchste Rechtsquelle des Landesrechts dar, ist jedoch zugleich in eine höherrangige Bundes- und Unionsrechtsordnung eingebettet.<sup>73</sup> Bundes- und unionsrechtliche Datenschutznormen stehen dabei in der Normenhierarchie im Rang oberhalb der Landesverfassung. Hat die Landesregierung bei der Beantwortung parlamentarischer Anfragen zum Schutz Dritter bundes- oder unionsrechtliche Vorschriften zu prüfen, stellt sich deshalb die Frage, ob die Zulässigkeit der Verweigerung einer Datenübermittlung im Rahmen der Antworterteilung anhand des grundsätzlich heranzuziehenden Art. 89a Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 Alt. 2 LV oder der höherrangigen Vorgaben des Datenschutzrechts zu messen ist. Ausschlaggebend hierfür ist das Anwendungsverhältnis des parlamentarischen Frage- und Informationsrechts zu bundes- bzw. unionsrechtlichen Datenschutzvorschriften.

### aa. Verhältnis zu bundesrechtlichen Datenschutzvorschriften

Im Allgemeinen richtet sich das Verhältnis von Bundes- zu Landesrecht nach der kollisionsregelnden Grundsatznorm des Art. 31 Grundgesetzes (GG). Danach „bricht“ das Bundesrecht das Landesrecht. Eine landesrechtliche Norm, die in einem Widerspruch zum Bundesrecht steht, ist infolgedessen in aller Regel nicht anwendbar, vereinzelt auch nichtig, sofern ihr kein sinnvoller bundesrechtskonformer Anwendungsbereich verbleibt.<sup>74</sup> Ob der hiermit vorgeschriebene grundsätzliche Vorrang des Bundesrechts eingreift, wenn die Landesregierung die Beantwortung einer parlamentarischen Anfrage unter Verweis auf bundesrechtliche Datenschutzvorschriften, zum Beispiel das in § 30 Abgabenordnung (AO)<sup>75</sup> geregelte Steuergeheimnis oder die Verschwiegenheitspflicht aus § 9 des Gesetzes über das Kreditwesen (Kreditwesengesetz – KWG)<sup>76</sup>, ablehnt, wird indessen uneinheitlich beurteilt. Das Meinungsspektrum ist vielfältig.<sup>77</sup> Es reicht von einer vollständigen Außerachtlassung des Vorrangs des Bundesrechts unter Verweis auf selbständige Verfassungsräume von Bund und Ländern<sup>78</sup> über vermittelnde Ansich-

<sup>73</sup> Möstl in Stern/Sodan/Möstl, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland im europäischen Staatenverbund, Band 1, 2. Aufl. 2022, § 2 Rn. 54.

<sup>74</sup> Möstl in Stern/Sodan/Möstl, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland im europäischen Staatenverbund, Band 1, 2. Aufl. 2022, § 2 Rn. 55.

<sup>75</sup> Vgl. BayVerfGH Entsch. v. 11.09.2014 – Vf. 67-IVa-13 –, juris Rn. 49 f.

<sup>76</sup> Vgl. BVerfG Urt. v. 07.11.2017 – 2 BvE 2/11 –, BVerfGE 147, 50 (171) Rn. 333.

<sup>77</sup> Für einen Überblick s.a. *Schwill*, Die Begrenzung des parlamentarischen Anfragerechts durch Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse sowie Verschwiegenheitsregelungen, NVwZ 2019, 109 (113 f.); *Harks*, Parlamentarisches Fragerecht, Datenschutzgesetze und Recherche-Aufwand – Anmerkung zum Urteil LVerfG LSA vom 25. Januar 2016, LKV 2016, 163 (163 f); *Wünsch/Harks*, Parlamentarisches Fragerecht und Antwortpflicht der Landesregierung in Sachsen-Anhalt, LKV 2014, 438 (443).

<sup>78</sup> BayVerfGH Entsch. v. 11.09.2014 – Vf. 67-IVa-13 –, juris Rn. 50; BayVerfGH Entsch. v. 26.07.2006 – Vf. 11-IVa-05 –, juris Rn. 438; *Edinger* in Brocker/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, Handkommentar, 2. Aufl. 2022, Art. 89a LV Rn. 18.

ten, die eine Kollision von Bundes- und Landesrecht im Wege einer bundesverfassungskonformen Auslegung der bundesrechtlichen Datenschutzvorschriften möglichst zu vermeiden suchen,<sup>79</sup> bis hin zu einer ausschließlichen Anwendung des Bundesrechts<sup>80</sup>.

Richtigerweise besteht in aller Regel kein Anlass, bei der Prüfung der Zulässigkeit der Antwortverweigerung von dem landesverfassungsrechtlichen Prüfungsmaßstab abzuweichen. Denn Bundesrecht vermag Landesverfassungsrecht vor dem Hintergrund der Verfassungsautonomie der Länder nicht weitergehend zu verdrängen als zur Sicherung des Bundesrechts unbedingt notwendig.<sup>81</sup> Erweisen sich die anzuwendenden landesverfassungsrechtlichen Normen als bundesrechtskonform, zwingt somit auch Art. 31 GG nicht zur Anwendung des Bundesrechts.<sup>82</sup> In diesem Fall fehlt es schon an einem den Vorrang des Bundesrechts überhaupt erst auslösenden Kollisionsfall. Eben hiervon ist bei einer Antwortverweigerung unter Bezugnahme auf bundesrechtliche Datenschutzvorschriften regelmäßig auszugehen, da nicht zu erwarten ist, dass sich die Überprüfung der Zulässigkeit der Datenübermittlung zur Antworterteilung anhand des Art. 89a Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 Alt. 2 LV im Ergebnis in Widerspruch zu bundesrechtlichen Datenschutzvorgaben setzen wird. Bundesrechtliche Datenschutzbestimmungen stehen der Datenübermittlung vielfach nicht schlechthin entgegen, sondern bieten Raum für eine Abwägung zwischen den betroffenen Grundrechten und dem parlamentarischen Frage- und Informationsrecht. Die Prüfung wird demnach, ungeachtet der Frage, ob nun Art. 89a Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 Alt. 2 LV oder die einschlägige bundesrechtliche Datenschutzvorschrift herangezogen wird, in jedem Fall auf eine – schlussendlich gleichlautende – Abwägungsentscheidung hinauslaufen. Auf den ersten Blick scheinbar bestehende Normenwidersprüche lassen sich überdies oftmals im Wege einer bundesverfassungskonformen Auslegung der bundesrechtlichen Datenschutzbestimmungen ausräumen.<sup>83</sup> Im Übrigen können etwaige in bundesrechtlichen Datenschutzvorgaben zum Ausdruck kommende gesetzgeberische Wertungen betreffend den Interessenausgleich auf der Ebene der Abwägungsentscheidung miteinbezogen werden.<sup>84</sup> Den bundesrechtlichen Vorgaben wird somit regelmäßig ohne Weiteres im Rahmen der Prüfung des Art. 89a Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 Alt. 2 LV hinreichend Geltung verschafft werden können.

<sup>79</sup> Vgl. LVerfG LSA Ur. v. 25.01.2016, – LVG 6/15 –, juris Rn. 77; *Eidam*, Das Frage- und Informationsrecht von Abgeordneten unter Berücksichtigung der aktuellen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, NordÖR 2020, 105 (106).

<sup>80</sup> HambVerfG Ur. v. 06.11.2013 – 6/12 –, juris Rn. 55; HambVerfG Ur. v. 21.12.2010 – HVerfG 1/10 –, juris Rn. 58; BremStGH, Ur. v. 14.02.2017 – St 4/16 –, juris Rn. 51; *Schwill*, Die Begrenzung des parlamentarischen Anfragerechts durch Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse sowie Verschwiegenheitsregelungen, NVwZ 2019, 109 (113 f.).

<sup>81</sup> *Möstl* in Stern/Sodan/Möstl, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland im europäischen Staatenverbund, Band 1, 2. Aufl. 2022, § 2 Rn. 51.

<sup>82</sup> *Möstl* in Stern/Sodan/Möstl, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland im europäischen Staatenverbund, Band 1, 2. Aufl. 2022, § 2 Rn. 55.

<sup>83</sup> Einer bundesverfassungskonformen Auslegung zugänglich sind beispielsweise das Steuergeheimnis aus § 30 AO (vgl. BayVerfGH Entsch. v. 11.09.2014 – Vf. 67-IVa-13 –, juris Rn. 57; *Rüsken* in Klein, AO, 16. Aufl. 2022, § 30 AO Rn. 203), die Verschwiegenheitspflicht des § 9 KWG (vgl. BVerfG Ur. v. 07.11.2017 – 2 BvE 2/11 –, BVerfGE 147, 50 (171) Rn. 333) und das Sozialdatengeheimnis aus § 35 SGB I, §§ 67 ff. SGB X (vgl. LVerfG LSA Ur. v. 25.01.2016, – LVG 6/15 –, juris Rn. 77).

<sup>84</sup> Vgl. BVerfG Ur. v. 07.11.2017 – 2 BvE 2/11 –, BVerfGE 147, 50 (145) Rn. 245.

bb. Verhältnis zu unionsrechtlichen Datenschutzvorschriften

Das Anwendungsverhältnis zwischen dem landesverfassungsrechtlich verbürgten parlamentarischen Frage- und Informationsrecht und unionsrechtlichen Datenschutzvorschriften gestaltet sich demgegenüber, jedenfalls hinsichtlich der hier allein interessierenden Vorgaben der DS-GVO, als weniger problematisch. Zwar kommt dem unmittelbar anwendbaren Unionsrecht, wie der DS-GVO, im Verhältnis zu innerstaatlichem Recht ein Anwendungsvorrang zu, so dass widersprechendes nationales Recht, einschließlich Landesverfassungsrecht<sup>85</sup>, außer Acht bleiben muss, sofern es nicht unionsrechtskonform ausgelegt werden kann.<sup>86</sup> Der Anwendungsvorrang gebietet es jedoch erst dann, das Unionsrecht zum Prüfungsmaßstab zu erheben, wenn unionsrechtlich vollständig vereinheitlichte Materien auf dem Prüfstand stehen.<sup>87</sup> Dies ist bei einer Antwortverweigerung unter Verweis auf die hier in Rede stehenden Vorschriften der DS-GVO aber nicht der Fall. Die Regelungen zur Verarbeitung personenbezogener Daten bei der Wahrnehmung im öffentlichen Interesse liegender Aufgaben nach Art. 6 Abs. 1 Buchst. e i.V.m. Abs. 2 und 3 DS-GVO i.V.m. Art. 9 Abs. 2 Buchst. g DS-GVO sind nämlich nicht abschließend, sondern gestaltungsoffen.<sup>88</sup> Insbesondere die Vorschrift des Art. 6 Abs. 2 und 3 DS-GVO belässt den Mitgliedstaaten bei der Ausgestaltung der Datenverarbeitung erhebliche Gestaltungsspielräume,<sup>89</sup> etwa zur Konkretisierung des Begriffs des öffentlichen Interesses.<sup>90</sup> Von daher kann der landesverfassungsrechtliche Prüfungsmaßstab hier bedenkenlos beibehalten werden.

cc. Zwischenergebnis

Nach alledem hat sich eine Antwortverweigerung der Landesregierung im Verhältnis zum Landtag in aller Regel am Maßstab der Landesverfassung messen zu lassen, mögen bei der Antworterteilung zum Schutz Dritter auch höherrangige unions- oder bundesrechtliche Datenschutzvorgaben einzuhalten sein.

<sup>85</sup> Ruffert in Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 1 AEUV Rn. 19.

<sup>86</sup> Vgl. Haratsch/Koenig/Pechstein, Europarecht, 7. Aufl. 2010, S. 87 f.; Bieber/Epiney/Haag/Kotzur, Die Europäische Union, 15. Aufl. 2023, § 3 Rn. 38; Streinz in Streinz, EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018, Art. 4 EUV Rn. 40; Obwexer in v. d. Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7. Aufl. 2015, Art. 4 EUV Rn. 112; Jutzi, Einwirkung des Unionsrechts auf Verfahren des VerFGH Rheinland-Pfalz, LKRZ 2014, 13 (17) m.w.N.

<sup>87</sup> Vgl. BVerfG Beschl. v. 01.12.2020 – 2 BvR 1845/18 –, BVerfGE 156, 182 (197) Rn. 36; BVerfG Beschl. v. 06.11.2019 – 1 BvR 276/17 –, BVerfGE 152, 216 (301) Rn. 42 ff.

<sup>88</sup> Vgl. Benecke/Wagner, Öffnungsklauseln in der Datenschutz-Grundverordnung und das deutsche BDSG – Grenzen und Gestaltungsspielräume für ein nationales Datenschutzrecht, DVBl. 2016, 600 (600 ff.).

<sup>89</sup> BVerfG Beschl. v. 27.05.2020 – 1 BvR 1873/13 –, BVerfGE 155, 119 (164) Rn. 86; Buchner/Petri in Kühling/Buchner, DS-GVO BDSG, 3. Aufl. 2020, Art. 6 DS-GVO Rn. 193 ff.

<sup>90</sup> ThürVerfGH Urt. v. 01.03.2021 – 18/20 –, juris Rn. 529.

### c. Das allgemeine Persönlichkeitsrecht als kollidierendes Schutzgut

Wie bereits erwähnt, konkretisieren einfachgesetzliche Datenschutzbestimmungen das allgemeine Persönlichkeitsrecht (Art. 1 Abs. 1 Satz 2 LV) insbesondere in seiner Ausprägung als informationelles Selbstbestimmungsrecht (Art. 4a LV). Nicht selten berührt die Beantwortung parlamentarischer Anfragen aber auch äußerungsrechtliche Schutzdimensionen des allgemeinen Persönlichkeitsrechts. Es ist dementsprechend für jeden Einzelfall im Vorfeld gesondert zu bestimmen, welche Ausprägung des allgemeinen Persönlichkeitsrechts betroffen ist, wenn die Landesregierung die Beantwortung einer parlamentarischen Anfrage unter Verweis auf datenschutzrechtliche Bedenken verweigert.<sup>91</sup> Um dies beurteilen zu können, bedarf es eines näheren Blicks darauf, wie das informationelle Selbstbestimmungsrecht von den äußerungsrechtlichen Ausprägungen des allgemeinen Persönlichkeitsrechts abzugrenzen ist.

Das in Art. 1 Abs. 1 Satz 2 LV geregelte allgemeine Persönlichkeitsrecht gewährt jedem Menschen ein Recht auf freie Entfaltung seiner Persönlichkeit. Aus dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht werden unter anderem verschiedene äußerungsrechtliche Schutzdimensionen abgeleitet, wie das Recht auf die Darstellung der eigenen Person, die Garantie der Privatsphäre und der Schutz eines unantastbaren Bereichs privater Lebensgestaltung.<sup>92</sup> Diese schützen vor einer personenbezogenen Berichterstattung und Verbreitung von Informationen, die geeignet sind, die Persönlichkeitsentfaltung erheblich zu beeinträchtigen. Ein wesentlicher Gewährleistungsgehalt ist der Schutz vor Äußerungen, die sich abträglich auf das Ansehen der Person, das heißt ihr Bild in der Öffentlichkeit, auswirken können.<sup>93</sup> Die äußerungsrechtlichen Ausprägungen des allgemeinen Persönlichkeitsrechts greifen vor allem bei einer Verarbeitung personenbezogener Berichte und Informationen im Rahmen gesellschaftlicher Kommunikation, beispielsweise medialer Berichterstattung.<sup>94</sup> Die Persönlichkeitsentfaltung wird hier vornehmlich durch die Form und den Inhalt der Veröffentlichung beeinträchtigt.<sup>95</sup>

Das informationelle Selbstbestimmungsrecht nach Art. 4a Abs. 1 LV gewährleistet das Recht eines jeden, über die Erhebung und weitere Verarbeitung seiner personenbezogenen Daten selbst zu bestimmen. Es schützt insofern vor jeder Erhebung, Speicherung, Verwendung und Weitergabe persönlicher Daten.<sup>96</sup> Zentral ist dabei der Schutz vor einer ungewollten Preisgabe und intransparenten Nutzung der Daten. Hiermit soll verhindert werden, dass sich Dritte individueller Daten bemächtigen und diese in nicht nachvollziehbarer Weise als Instrument nutzen, um die Betroffenen auf Eigenschaften, Typen oder Profile festzulegen, auf die sie keinen Einfluss

---

<sup>91</sup> Unklar ist, ob das Recht auf informationelle Selbstbestimmung auch neben den äußerungsrechtlichen Schutzgehalten des allgemeinen Persönlichkeitsrechts einschlägig sein kann. Wohl verneinend BVerfG Beschl. v. 06.11.2019 – 1 BvR 16/13 –, BVerfGE 152, 152 (308) Rn. 91 f.; bejahend VerfGH NRW Ur. v. 04.04.2022 – 122/21 –, juris Rn. 62.

<sup>92</sup> Vgl. BVerfG Beschl. v. 06.11.2019 – 1 BvR 16/13 –, BVerfGE 152, 152 (306) Rn. 80.

<sup>93</sup> Vgl. BVerfG Beschl. v. 06.11.2019 – 1 BvR 16/13 –, BVerfGE 152, 152 (306) Rn. 80.

<sup>94</sup> Vgl. BVerfG Beschl. v. 06.11.2019 – 1 BvR 16/13 –, BVerfGE 152, 152 (308) Rn. 91 f.

<sup>95</sup> Vgl. BVerfG Beschl. v. 06.11.2019 – 1 BvR 16/13 –, BVerfGE 152, 152 (306) Rn. 80.

<sup>96</sup> Vgl. BVerfG Beschl. v. 10.11.2020 – 1 BvR 3214/15 –, BVerfGE 156, 11 (39) Rn. 71.

haben und die für die freie Entfaltung der Persönlichkeit sowie eine gleichberechtigte Teilhabe in der Gesellschaft von erheblicher Bedeutung sind.<sup>97</sup> Das informationelle Selbstbestimmungsrecht begegnet damit den unüberschaubaren Gefahren, die sich angesichts der modernen Datenverarbeitung für die freie Entfaltung der Persönlichkeit ergeben,<sup>98</sup> letztlich mit einer Vorverlagerung des Grundrechtsschutzes auf die Ebene einer bloßen Persönlichkeitsgefährdung.<sup>99</sup> Insoweit wird unterstellt, dass sämtliche personenbezogene Daten allein aufgrund ihres Bezugs zu identifizierten oder gegebenenfalls anhand von Zusatzinformationen identifizierbaren Personen potenziell Auswirkungen auf die Persönlichkeitsentfaltung haben können.<sup>100</sup> Auf die Art des Informationsgehalts der Daten kommt es hierbei nicht an; ein „belangloses Datum“<sup>101</sup> existiert unter den Bedingungen der automatischen Datenverarbeitung nicht.<sup>102</sup> Das informationelle Selbstbestimmungsrecht greift demzufolge bereits im Vorfeld der übrigen Ausprägungen des allgemeinen Persönlichkeitsrechts, indem es die Verarbeitung personenbezogener Daten selbst dann schützt, wenn dieser (noch) keine Relevanz für die Entfaltung der Persönlichkeit zukommt.<sup>103</sup>

Dies zugrunde gelegt ist für die Abgrenzung des informationellen Selbstbestimmungsrechts von den äußerungsrechtlichen Ausprägungen des allgemeinen Persönlichkeitsrechts letztlich maßgeblich, ob bei der Antwortverweigerung nach den jeweiligen Umständen des Einzelfalls der Schutz vor einer konkreten Beeinträchtigung oder einer (noch) rein abstrakten Gefährdung der Persönlichkeitsentfaltung im Vordergrund steht.<sup>104</sup> Ist die Datenübermittlung zur Antworterteilung mit einer Verbreitung von Äußerungen oder Informationen über eine Person verbunden, die zumindest dazu geeignet ist, sich auf das Bild dieser Person in der Öffentlichkeit auszuwirken, steht bereits eine konkrete Beeinträchtigung der Persönlichkeitsentfaltung im Raum, so dass die äußerungsrechtlichen Dimensionen des allgemeinen Persönlichkeitsrechts tangiert sind. Betrifft die Datenübermittlung allein die Pflicht zur Preisgabe oder intransparente Nutzung von personenbezogenen Daten, ist hingegen lediglich das im Vorfeld konkreter Persönlichkeitsrechtsverletzungen wirkende informationelle Selbstbestimmungsrecht betroffen.<sup>105</sup>

<sup>97</sup> Vgl. BVerfG Beschl. v. 06.11.2019 – 1 BvR 16/13 –, BVerfGE 152, 152 (308) Rn. 90, 92.

<sup>98</sup> Vgl. BVerfG Urt. v. 15.12.1983 – 1 BvR 209/83 –, BVerfGE 65, 1 (42 f.).

<sup>99</sup> *Brink/Krieger* in *Brocker/Droege/Jutzi*, *Verfassung für Rheinland-Pfalz*, Handkommentar, 2. Aufl. 2022, Art. 4a LV Rn. 6.

<sup>100</sup> *Brink/Krieger* in *Brocker/Droege/Jutzi*, *Verfassung für Rheinland-Pfalz*, Handkommentar, 2. Aufl. 2022, Art. 4a LV Rn. 6.

<sup>101</sup> BVerfG Urt. v. 15.12.1983 – 1 BvR 209/83 –, BVerfGE 65, 1 (45).

<sup>102</sup> BVerfG Urt. v. 15.12.1983 – 1 BvR 209/83 –, BVerfGE 65, 1 (45); *Dreier* in *Dreier*, *Grundgesetz-Kommentar*, 3. Aufl. 2013, Art. 2 Abs. 1 GG Rn. 81.

<sup>103</sup> Vgl. *Brink* in *Wolff/Brink*, *Datenschutzrecht in Bund und Ländern*, Kommentar, 2013, Syst. C. Rn. 60; *Brink/Krieger* in *Brocker/Droege/Jutzi*, *Verfassung für Rheinland-Pfalz*, Handkommentar, 2. Aufl. 2022, Art. 4a LV Rn. 6.

<sup>104</sup> Vgl. *Brink* in *Wolff/Brink*, *Datenschutzrecht in Bund und Ländern*, Kommentar, 2013, Syst. C. Rn. 63.

<sup>105</sup> BVerfG Beschl. v. 06.11.2019 – 1 BvR 16/13 –, BVerfGE 152, 152 (308) Rn. 92; *VerfGH NRW* Urt. v. 04.04.2022 – 122/21 –, juris Rn. 62; *Lang* in *Epping/Hillgruber*, *BeckOK Grundgesetz*, 56. Edition, Stand 15.08.2023, Art. 2 GG Rn. 116.

Nach diesen Abgrenzungslinien sind in den praxisrelevanten Fallkonstellationen, in denen mit der Antworterteilung Informationen verbreitet werden, die sich abträglich auf das öffentliche Ansehen einer Person auswirken könnten, die äußerungsrechtlichen Ausprägungen des allgemeinen Persönlichkeitsrechts maßgeblich. Dies gilt beispielsweise bei der Veröffentlichung von Informationen zu dem Verhalten von Privatpersonen, etwa Beschuldigten von Straftaten oder Personen mit verfassungsfeindlichen Aktivitäten.<sup>106</sup> Lehnt die Landesregierung entsprechend der im Gutachtenauftrag exemplarisch angeführten Kleinen Anfrage<sup>107</sup> eine Übermittlung statistischer Daten aus Datenschutzgründen ab, dürfte dagegen, sofern es sich bei den statistischen Daten überhaupt um personenbezogene Daten handeln sollte (siehe hierzu Punkt B. II. 2. a.), in aller Regel allenfalls das informationelle Selbstbestimmungsrecht berührt sein. Letztendlich geht es hier nämlich um die Abwehr der Gefahr einer intransparenten weiteren Nutzung ungewollt preisgegebener Daten,<sup>108</sup> mithin um den konkreten Beeinträchtigungen der Persönlichkeitsentfaltung vorgelagerten generellen Datenschutz.

#### **d. Ergebnis**

Gegen die Verweigerung der Beantwortung einer parlamentarischen Anfrage unter Verweis auf Vorschriften der DS-GVO oder des LDSG bestehen keine grundsätzlichen Bedenken. Denn die Landesregierung ist bei der Beantwortung parlamentarischer Anfragen an die Vorgaben der DS-GVO und des LDSG gebunden. Prüfungsmaßstab für die Zulässigkeit der Antwortverweigerung bleibt allerdings ausschließlich Art. 89a Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 Alt. 2 LV, auch wenn die DS-GVO als unmittelbar geltendes Unionsrecht gegenüber der Landesverfassung höherrangig ist. Zulässig ist die Antwortverweigerung danach nur dann, wenn sämtliche unter Punkt B. I. 3. im Einzelnen dargelegte Voraussetzungen erfüllt sind, das heißt den Begründungsanforderungen Rechnung getragen ist und einer Antworterteilung im grundsätzlich geschuldeten Umfang schutzwürdige Interessen Einzelner entgegenstehen, wobei als kollidierendes Grundrecht das allgemeine Persönlichkeitsrecht, je nach Einzelfall mit seinen äußerungsrechtlichen Schutzgehalten oder in seiner Ausprägung als informationelles Selbstbestimmungsrecht, heranzuziehen ist. Die schlichte Berufung auf Vorschriften der DS-GVO oder des LDSG genügt zur Rechtfertigung der Antwortverweigerung nicht.<sup>109</sup>

---

<sup>106</sup> Vgl. Ritzel/Bücker/Schreiner, Handbuch für die Parlamentarische Praxis, Losebl. (Stand März 2023), Vorb. zu §§ 100-106 GO BT, Rn. 117.

<sup>107</sup> LT-Drs. 18/1897.

<sup>108</sup> Vgl. BVerfG Beschl. v. 06.11.2019 – 1 BvR 16/13 –, BVerfGE 152, 152 (308) Rn. 92.

<sup>109</sup> Vgl. BVerfG Urt. v. 07.11.2017 – 2 BvE 2/11 –, BVerfGE 147, 50 (171) Rn. 333.

**2. Verstößt die Nennung der Zahl von Gewaltvorfällen und Drogendelikten in einem Jahr, aufgeschlüsselt nach Schulen, im Rahmen einer parlamentarischen Anfrage gegen gegebenenfalls anzuwendende datenschutzrechtliche Vorschriften? Wenn ja, gegen welche? (Frage 2)**

In der Praxis wird die Landesregierung die Zulässigkeit der Übermittlung von Daten zur Beantwortung parlamentarischer Anfragen zweckmäßigerweise zuvörderst anhand der einschlägigen einfachgesetzlichen Datenschutzvorgaben überprüfen. Denn auch wenn die Frage der Zulässigkeit einer Antwortverweigerung der Landesregierung im Verhältnis zum Landtag ausschließlich nach Landesverfassungsrecht zu beurteilen ist, bleibt die Landesregierung gegenüber den von der Datenverarbeitung betroffenen Dritten zur Einhaltung der einfachgesetzlichen Datenschutzvorschriften verpflichtet. Hinzu kommt, dass das einfache Datenschutzrecht unter Umständen gesetzgeberische Wertungen enthalten kann, welche die Landesregierung in ihre Abwägungsentscheidung zwischen den kollidierenden Schutzgütern einzubeziehen hat.

Wird mit der parlamentarischen Anfrage eine Übermittlung nach einzelnen Schulen aufgeschlüsselter statistischer Daten zu jährlichen schulischen Gewaltvorfällen und Drogendelikten begehrt, richtet sich die einfachgesetzliche Zulässigkeit der Datenübermittlung nach der insoweit mangels speziellerer Übermittlungsverbote als Rechtsgrundlage einzig in Betracht kommenden Auffangvorschrift des § 23 LDSG.

Gemäß § 23 Satz 1 LDSG darf die Landesregierung personenbezogene Daten einschließlich Daten im Sinne von Art. 9 Abs. 1 DS-GVO zur Beantwortung parlamentarischer Anfragen in dem dafür erforderlichen Umfang verarbeiten. Eine Übermittlung der personenbezogenen Daten ist nach § 23 Satz 2 LDSG nicht zulässig, wenn dies wegen des streng persönlichen Charakters der Daten für die betroffene Person unzumutbar oder wenn der Eingriff in ihr informationelles Selbstbestimmungsrecht unverhältnismäßig ist. Dies gilt nach § 23 Satz 3 LDSG nicht, wenn durch die Datenschutzordnung im Sinne des § 2 Abs. 3 Satz 2 LDSG, das heißt die Datenschutzordnung des Landtags, oder sonstige geeignete Maßnahmen sichergestellt ist, dass schutzwürdige Interessen der betroffenen Person nicht beeinträchtigt werden. Besondere gesetzliche Übermittlungsverbote bleiben nach § 23 Satz 4 LDSG unberührt. Die Vorschrift des § 23 LDSG stellt eine im Rahmen der Öffnungsklausel des Art. 6 Abs. 1 Buchst. e i.V.m. Abs. 2 und 3 DS-GVO i.V.m. Art. 9 Abs. 2 Buchst. g DS-GVO geschaffene innerstaatliche Rechtsgrundlage für die Verarbeitung personenbezogener Daten zum Zwecke der Beantwortung parlamentarischer Anfragen dar. Ihr kann zugleich eine Konkretisierung des Antwortverweigerungsrechts zum Schutz des allgemeinen Persönlichkeitsrechts nach Art. 89a Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 Alt. 2 LV entnommen werden.

Die Vorschrift des § 23 LDSG setzt dementsprechend tatbestandlich voraus, dass keine vorrangigen besonderen Übermittlungsverbote einschlägig sind, personenbezogene Daten übermittelt werden sollen und die Datenübermittlung zum Zwecke der Beantwortung parlamentarischer Anfragen erforderlich ist. Darüber hinaus darf die Datenübermittlung nicht wegen des streng persönlichen Charakters der Daten oder eines unverhältnismäßigen Eingriffs in das informationelle

Selbstbestimmungsrecht ausgeschlossen sein, wobei das Gebot der vorrangigen Inanspruchnahme parlamentarischer Geheimhaltungsvorkehrungen zu beachten ist. Bei den zuletzt genannten Anforderungen (Übermittlung nur in dem erforderlichen Umfang, kein streng persönlicher Charakter der Daten, kein unverhältnismäßiger Eingriff in das informationelle Selbstbestimmungsrecht) handelt es sich letztlich um nichts anderes als eine auf Tatbestands-ebene vorgezogene Prüfung von Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten. Liegen die Tatbestandsvoraussetzungen vor, steht die Datenübermittlung im Ermessen der Landesregierung („darf“). Bei der Ausübung ihres Ermessens hat die Landesregierung generell den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu wahren<sup>110</sup> und insoweit – neben dem schon tatbestandlich in § 23 LDSG angeführten informationellen Selbstbestimmungsrecht – gegebenenfalls auch weitere Grundrechte, vor allem sonstige Ausprägungen des allgemeinen Persönlichkeitsrechts (Art. 1 Abs. 1 Satz 2 LV), zu würdigen.

Kurz gesagt verstößt die Auflistung der jährlich an konkreten Schulen zu verzeichnenden Gewaltvorfälle und Drogendelikte im Rahmen einer Antwort auf eine parlamentarische Anfrage gegen § 23 LDSG, wenn hiermit eine Übermittlung personenbezogener Daten verbunden ist (hierzu a), die einen unverhältnismäßigen Eingriff in das allgemeine Persönlichkeitsrecht Dritter begründet (hierzu b).

#### **a. Personenbezogene Daten**

Problematisch ist in diesem Zusammenhang bereits, ob es sich bei den angefragten statistischen Daten überhaupt um personenbezogene Daten handelt. Der Begriff der personenbezogenen Daten ist definiert in Art. 4 Nr. 1 Halbsatz 1 DS-GVO. Er umfasst alle Informationen, die sich auf eine identifizierte oder identifizierbare natürliche Person (betroffene Person) beziehen. Hierbei ist ein weites Begriffsverständnis zugrunde zu legen.<sup>111</sup> Denn der Begriff der personenbezogenen Daten bestimmt maßgeblich den Anwendungsbereich des Datenschutzrechts. Nur eine möglichst weite Auslegung vermag einen effektiven und umfassenden Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung ihrer Daten zu gewährleisten.<sup>112</sup> In Anbetracht dessen erscheint es nicht von vornherein ausgeschlossen, dass auch statistische Daten zu an Schulen begangenen Straftaten als personenbezogene Daten zu klassifizieren sind, wenn sie nach den jeweiligen durch Name bzw. Anschrift konkret bezeichneten Schulen aufgeschlüsselt werden. Zu differenzieren ist dabei zwischen einer Einstufung als personenbezogene Daten der Täter und Opfer einerseits und der Schülerinnen und Schüler der genannten Schulen andererseits.

---

<sup>110</sup> Vgl. *Glauben* in Kugelmann, Landesdatenschutzgesetz Rheinland-Pfalz, 1. Aufl. 2020, § 23 LDSG Rn. 12.

<sup>111</sup> *Karg* in Simitis/Hornung/Spiecker gen. Döhmman, Datenschutzrecht, 1. Aufl. 2019, Art. 4 Nr. 1 DS-GVO Rn. 3.

<sup>112</sup> *Karg* in Simitis/Hornung/Spiecker gen. Döhmman, Datenschutzrecht, 1. Aufl. 2019, Art. 4 Nr. 1 DS-GVO Rn. 3.

aa. Bezug zu Tätern und Opfern

Zunächst könnte man überlegen, ob es sich bei den statistischen Daten zu jährlichen Straftaten an im einzelnen aufgelisteten Schulen um personenbezogene Daten der Täter und Opfer handelt. Hiervon ging auch die Landesregierung in ihrer Antwort auf die im Gutachtenauftrag beispielhaft angeführte Kleine Anfrage aus, indem sie die angefragte Übermittlung der nach Schulen aufgegliederten statistischen Kriminaldaten mit der Begründung ablehnte, die Daten seien bei einer schulgenauen Aufschlüsselung nicht mehr vollständig anonymisiert, so dass eine Rekonstruktion der Identität der Täter und Opfer befürchtet werden müsse.<sup>113</sup> Diese Argumentation könnte indes bei näherer Betrachtung des Begriffsmerkmals der Identifizierbarkeit Schwierigkeiten bereiten.

Die Identifizierbarkeit einer natürlichen Person im Sinne des Art. 4 Nr. 1 Halbsatz 2 DS-GVO setzt voraus, dass die betroffene natürliche Person anhand der Information jedenfalls indirekt identifiziert werden kann (ausführlich unter Punkt B. II. 3.). Aufgehoben wird die Identifizierbarkeit durch eine Anonymisierung der Datenbestände,<sup>114</sup> beispielsweise zu statistischen Zwecken. Anonyme Daten sind mithin nicht von dem Anwendungsbereich der DS-GVO erfasst (vgl. Erwägungsgrund 26 Satz 5 und 6 der DS-GVO). Anonymisiert sind personenbezogene Daten, wenn sie derart verändert werden, dass eine Re-Identifizierung der betroffenen Person praktisch nicht durchführbar ist, weil sie einen unverhältnismäßigen Aufwand an Zeit, Kosten und Arbeitskraft erfordert.<sup>115</sup> Eine absolute Anonymisierung ist nicht notwendig. Es genügt, wenn das Risiko einer Re-Identifizierung de facto vernachlässigbar erscheint.<sup>116</sup> Als Anonymisierungsverfahren kommt insbesondere eine Generalisierung der Datenbestände durch Aggregation in Betracht.<sup>117</sup> Hierzu werden personenbezogene Daten zu einem Gruppendatensatz zusammengefasst, dem sich nicht mehr entnehmen lässt, welche Information welcher Person zuzuordnen war.<sup>118</sup> Wie hoch die Gruppengröße sein muss, damit eine solche Zuordnung nicht länger möglich ist, kann nur anhand der Umstände des jeweiligen Einzelfalls bestimmt werden.<sup>119</sup> Maßgeblich ist, ob die Information noch Rückschlüsse auf eine einzelne Person zulässt, also auf diese „durchschlägt“<sup>120</sup>. Dies ist ohne Weiteres anzunehmen, wenn die Information sämtliche Personen der jeweiligen Gruppe betrifft.<sup>121</sup>

<sup>113</sup> LT-Drs. 18/2305.

<sup>114</sup> *Klabunde* in Ehmann/Selmayr, Datenschutz-Grundverordnung, 2. Aufl. 2018, Art. 4 DS-GVO Rn. 20.

<sup>115</sup> *Schild* in Wolff/Brink/v. Ungern-Sternberg, BeckOK Datenschutzrecht, 45. Edition, Stand 01.08.2023, Art. 4 DS-GVO Rn. 15a.

<sup>116</sup> *Arning/Rothkegel* in Taeger/Gabel, DS-GVO – BDSG – TTDSG, 4. Aufl. 2022, Art. 4 DS-GVO Rn. 53.

<sup>117</sup> Vgl. Art. 29-Datenschutzgruppe, WP 216, Stellungnahme 5/2014 zu Anonymisierungstechniken, S. 16 ff.

<sup>118</sup> *Ernst* in Paal/Pauly, DS-GVO BDSG, 3. Aufl. 2021, Art. 4 DS-GVO Rn. 49.

<sup>119</sup> *Klar/Kühling* in Kühling/Buchner, DS-GVO BDSG, 3. Aufl. 2020, Art. 4 Nr. 1 DS-GVO Rn. 15; Art. 29-Datenschutzgruppe, WP 136, Stellungnahme 4/2007 zum Begriff „personenbezogene Daten“, S. 24.

<sup>120</sup> *Klar/Kühling* in Kühling/Buchner, DS-GVO BDSG, 3. Aufl. 2020, Art. 4 Nr. 1 DS-GVO Rn. 15.

<sup>121</sup> Vgl. Art. 29-Datenschutzgruppe, WP 216, Stellungnahme 5/2014 zu Anonymisierungstechniken, S. 17; *Kühling/Schildbach*, Die Reform der Datentransparenzvorschriften im SGB V, NZS 2020, 41 (44) („Randsummen- oder Randwertproblem“); Wissenschaftlicher Parlamentsdienst Abgeordnetenhaus

Hieran gemessen ist zweifelhaft, ob die statistischen Daten zu Straftaten an Schulen infolge der schulgenauen Aufschlüsselung als personenbezogene Daten der Täter und Opfer zu werten sind. Denn dies würde ein faktisches, nicht nur rein hypothetisches Risiko voraussetzen, dass die Täter und Opfer anhand der Kriminaldaten re-identifiziert werden können (zu dem Erfordernis eines „faktischen Identifizierungsrisikos“ siehe Punkt B. II. 3.). In Betracht käme allenfalls eine indirekte Identifizierbarkeit unter Zuhilfenahme von Zusatzinformationen. Allein aufgrund der mit den Kriminaldaten vermittelten Information, dass an einer Schule in einem Jahr eine bestimmte Anzahl an Straftaten eines bestimmten Deliktstypus begangen wurde, lässt sich für sich genommen nämlich noch nicht ermitteln, wer die Straftat zu wessen Lasten begangen hat. Selbst wenn sich der Kreis der potentiellen Täter oder Opfer auf die Schüler- oder Lehrerschaft einer bestimmten Schule eingrenzen ließe, wie dies etwa bei einer Frage nach den körperlichen Angriffen auf Lehrkräfte der Fall sein dürfte, könnten aus diesem Personenkreis allein anhand der Angabe des Straftatbestandes und des Begehungsjahres noch keine einzelnen Personen als Täter oder Opfer ausfindig gemacht werden. Es ist aber auch nicht erkennbar, mit welchen Zusatzinformationen die mit den Kriminaldaten vermittelten Informationen kombiniert werden könnten, um Rückschlüsse auf die Identität einer der Beteiligten zu ziehen. Der Umstand, dass einzelne Personen die Statistiken möglicherweise zum Anlass nehmen könnten, um sich aus anderen Quellen nähere Kenntnis von einzelnen der gelisteten Straftaten, einschließlich der Identität des Täters oder Opfers, zu verschaffen, dürfte insoweit von vornherein unerheblich sein. Die hierdurch ermittelten Informationen stellen in aller Regel keine relevanten Zusatzinformationen dar, weil sie vielfach schon für sich genommen eine Identifikation des Täters oder Opfers erlauben, ohne dass es eines zusätzlichen Rückgriffs auf den Informationsgehalt der Kriminaldaten bedürfte (siehe hierzu auch Punkt B. II. 4.).<sup>122</sup> Angesichts dessen dürfte nicht zu erwarten sein, dass ausgehend von den Kriminaldaten die Täter- oder Opferidentität rekonstruiert werden könnte.

bb. Bezug zu Schülerinnen und Schülern

Möglicherweise lässt sich aber infolge der schulgenauen Auflistung der Vorfälle ein Bezug zu den Schülerinnen und Schülern der jeweils genannten Schulen konstruieren. Die Identifizierbarkeit dürfte hier keine Probleme aufwerfen. Denn die Kriminaldaten betreffen die gesamte Gruppe der Schülerschaft einer Schule, die über den Namen bzw. die Anschrift der Schule jedenfalls indirekt identifizierbar ist.<sup>123</sup> Wer eine Person kennt, die eine der gelisteten Schulen

---

Berlin, Gutachten zu Fragen der Existenz und Reichweite eines Informationsanspruches im Hinblick auf bestimmte statistische Daten zu einzelnen Schulen im Land Berlin, 08.04.2022, S. 10.

<sup>122</sup> S.a. OVG RP, Beschl. v. 23.11.2020 – 2 B 11397/20 – juris Rn. 19.

<sup>123</sup> Klar/Kühling in Kühling/Buchner, DS-GVO BDSG, 3. Aufl. 2020, Art. 4 Nr. 1 DS-GVO Rn. 165; Kühling/Schildbach, Die Reform der Datentransparenzvorschriften im SGB V, NZS 2020, 41 (44); Wissenschaftlicher Parlamentsdienst Abgeordnetenhaus Berlin, Gutachten zu Fragen der Existenz und Reichweite eines Informationsanspruches im Hinblick auf bestimmte statistische Daten zu einzelnen Schulen im Land Berlin, 08.04.2022, S. 10; im Ergebnis auch BerlVerfGH Beschl. v. 19.06.2020 – 108/19 –, juris Rn. 64.

besucht, vermag ihr also auch die mit den Kriminaldaten verbundenen Informationen zuzuordnen.<sup>124</sup> Die Einordnung der Kriminaldaten als personenbezogene Daten hängt hier daher nicht von der Frage der Identifizierbarkeit, sondern entscheidend davon ab, ob der mit den Daten vermittelte Informationsgehalt über einen ausreichenden (Personen-)Bezug zu den Schülerinnen und Schüler verfügt („beziehen“, vgl. Art. 4 Nr. 1 Halbsatz 1 DS-GVO).

Einen Personenbezug im Sinne des Art. 4 Nr. 1 Halbsatz 1 DS-GVO weist eine Information auf, wenn sie direkt oder indirekt mit einer natürlichen Person verknüpft ist. Eine Verknüpfung mit einer Personengruppe genügt, sofern die Information zugleich alle natürlichen Personen betrifft, die dieser Gruppe angehören.<sup>125</sup> Die erforderliche Verknüpfung kann sich aus dem Inhalt, dem Zweck oder der Auswirkung der Information ergeben (Inhalts-, Zweck- oder Ergebniselement).<sup>126</sup> Letzteres ist anzunehmen, wenn die Information unter Berücksichtigung aller jeweiligen Begleitumstände dazu geeignet sein kann, sich auf die Rechte oder Interessen einer Person auszuwirken.<sup>127</sup> Dabei muss es sich nicht notwendigerweise um nachhaltige Auswirkungen handeln.<sup>128</sup> Es reicht aus, wenn die Person aufgrund der Verarbeitung der Daten künftig anders als andere Personen behandelt werden könnte.<sup>129</sup> Reinen Sachdaten, die ausschließlich Bezüge zu Gegenständen aufweisen, fehlt ein Personenbezug.<sup>130</sup> Wird mit einer Sachinformation indes zugleich eine Aussage über eine Person getroffen, unterfällt die Verarbeitung dieser Information der DS-GVO.<sup>131</sup>

Hiernach handelt es sich bei der Angabe der jährlichen Gewalt- und Drogenvorfälle an einer konkreten Schule zunächst um eine Beschreibung des Sicherheitsniveaus der Schule, mithin um eine Sachinformation. Denkbar ist allerdings, dass diese Sachinformation darüber hinaus auch einen Personenbezug zu den Schülerinnen und Schülern aufweist. Voraussetzung hierfür ist, dass die Kriminalstatistik in tatsächlicher Hinsicht geeignet ist, sich auf die soziale Position der Schülerinnen und Schüler auszuwirken. Denkbar wäre, dass die Zahl der zu einer Schule erfassten Delikte zum Anlass genommen werden könnte, um hieraus Rückschlüsse auf persönliche

<sup>124</sup> Vgl. Art. 29-Datenschutzgruppe, WP 216, Stellungnahme 5/2014 zu Anonymisierungstechniken, S. 17; *Kühling/Schildbach*, Die Reform der Datentransparenzvorschriften im SGB V, NZS 2020, 41 (44).

<sup>125</sup> Vgl. Art. 29-Datenschutzgruppe, WP 136, Stellungnahme 4/2007 zum Begriff „personenbezogene Daten“, S. 11; *Karg* in *Simitis/Hornung/Spiecker* gen. *Döhmann*, Datenschutzrecht, 1. Aufl. 2019, Art. 4 Nr. 1 DS-GVO Rn. 37; *Klar/Kühling* in *Kühling/Buchner*, DS-GVO BDSG, 3. Aufl. 2020, Art. 4 Nr. 1 DS-GVO Rn. 16.

<sup>126</sup> EuGH, Urt. v. 20.12.2017 – C-434/16 –, NJW 2018, 767 (768) Rn. 35; EuG Urt. v. 26.04.2023 – T-557/20 – ZD 2023, 399 (401) Rn. 69.

<sup>127</sup> Art. 29-Datenschutzgruppe, WP 136, Stellungnahme 4/2007 zum Begriff „personenbezogene Daten“, S. 13; *Schild* in *Wolff/Brink/v. Ungern-Sternberg*, BeckOK Datenschutzrecht, 45. Edition, Stand 01.08.2023, Art. 4 DS-GVO Rn. 24.

<sup>128</sup> Art. 29-Datenschutzgruppe, WP 136, Stellungnahme 4/2007 zum Begriff „personenbezogene Daten“, S. 13.

<sup>129</sup> Art. 29-Datenschutzgruppe, WP 136, Stellungnahme 4/2007 zum Begriff „personenbezogene Daten“, S. 13.

<sup>130</sup> *Arning/Rothkegel* in *Taeger/Gabel*, DS-GVO – BDSG – TTDSG, 4. Aufl. 2022, Art. 4 DS-GVO Rn. 10.

<sup>131</sup> *Karg* in *Simitis/Hornung/Spiecker* gen. *Döhmann*, Datenschutzrecht, 1. Aufl. 2019, Art. 4 Nr. 1 DS-GVO Rn. 21.

Eigenschaften der Schülerschaft, beispielsweise ihre Gewaltbereitschaft oder ihr Leistungsniveau, zu ziehen.<sup>132</sup> Ob solche Rückschlüsse möglich sind, entzieht sich einer verallgemeinernden Klärung. Insoweit bedarf es stets einer Würdigung sämtlicher Umstände des Einzelfalls. Bei dieser ist zu beachten, dass der Begriff der personenbezogenen Daten angesichts des mit dem informationellen Selbstbestimmungsrecht gerade bezweckten Schutzes sämtlicher für die freie Entfaltung der Persönlichkeit auch nur potenziell relevanter Daten weit zu verstehen ist. In ernsthaften Zweifelsfällen sollten die Daten deshalb als personenbezogen gehandhabt werden. Dies darf umgekehrt aber nicht zu der Annahme verleiten, jede schulgenau aufgeschlüsselte Kriminalstatistik berühre automatisch die Interessen der jeweiligen Schülerinnen und Schüler. Auch mit Rücksicht auf die weite Begriffsauslegung ist es nicht geboten, Kriminaldaten zu bestimmten Schulen als personenbezogen einzustufen, wenn es rein hypothetisch oder gar völlig fernliegend ist, dass diese in irgendeiner Art und Weise Auswirkungen auf die Interessen der jeweiligen Schülerinnen und Schüler zeitigen werden. Kriminalstatistiken, die für eine Schule eine auffällig hohe Anzahl an Straftaten aufzeigen, werden infolgedessen anders zu bewerten sein als solche, die nicht sonderlich ins Auge fallen, etwa weil sich die Anzahl der Vorfälle durchweg im Durchschnitt hält.

cc. Zwischenergebnis

Im Ergebnis dürfte eine Aufschlüsselung statistischer Daten zu jährlichen Gewaltvorfällen und Drogendelikten nach einzelnen Schulen jedenfalls nicht zur Folge haben, dass die Daten als personenbezogene Daten der Täter und Opfer zu klassifizieren sind. Je nach Einzelfall lassen sie sich unter Umständen aber als personenbezogene Daten der Schülerinnen und Schüler der jeweils genannten Schule werten, wenn die nicht bloß hypothetische Möglichkeit besteht, dass sie sich auf die Interessen der Schülerschaft auswirken können.

**b. Grundsatz der Verhältnismäßigkeit**

Sofern die Kriminaldaten als personenbezogene Daten der Schülerinnen und Schüler zu kategorisieren sind, richtet sich die Zulässigkeit ihrer Übermittlung nach § 23 LDSG maßgeblich danach, ob sich der hiermit verbundene Eingriff in den Schutzbereich des allgemeinen Persönlichkeitsrechts<sup>133</sup> als verhältnismäßig erweist. Die Prüfung der Zulässigkeit der Datenübermittlung läuft somit im Wesentlichen auf eine sorgfältige Angemessenheitsprüfung im Einzelfall hinaus, im Rahmen derer die Landesregierung die Persönlichkeitsrechte der betroffenen Schülerinnen und Schüler auf der einen und das parlamentarische Frage- und Informationsrecht auf der anderen Seite im Sinne praktischer Konkordanz anhand der unter Punkt B. II. 8. darge-

<sup>132</sup> BerlVerfGH Beschl. v. 19.06.2020 – 108/19 –, juris Rn. 65.

<sup>133</sup> Welche konkrete Ausprägung des allgemeinen Persönlichkeitsrechts der Prüfung zugrunde zu legen ist, wird von den Umständen des Einzelfalls abhängen. Zu den der Abgrenzung in Einzelfall zugrunde zu legenden Maßstäben s.a. Punkt B. II. 1. c. Für eine Prüfung anhand des informationellen Selbstbestimmungsrechts vgl. BerlVerfGH Beschl. v. 19.06.2020 – 108/19 –, juris Rn. 73.

stellten Grundsätze so in Ausgleich zu bringen hat, dass beide Schutzgüter möglichst weitreichend verwirklicht werden. Von besonderer Relevanz sind hier insbesondere die Bedeutung des konkreten parlamentarischen Informationsinteresses, das Interesse der Öffentlichkeit an der Fragestellung, die Schwere der potenziellen Auswirkung einer Veröffentlichung der Kriminaldaten auf die freie Entfaltung der Persönlichkeit der Schülerinnen und Schüler sowie die Möglichkeit, deren schutzwürdigen Interessen durch eine Beantwortung der Anfrage unter parlamentarischen Geheimhaltungsvorkehrungen Rechnung zu tragen.

Im Regelfall wird demnach allenfalls eine Einschränkung der Öffentlichkeit der Antworterteilung ernsthaft in Erwägung zu ziehen sein. Denn den Persönlichkeitsrechten der Schülerinnen und Schüler dürfte kein solches Gewicht beizumessen sein, das es rechtfertigen würde, die Übermittlung der nach Schulen aufgeschlüsselten Statistik zu Gewaltvorfällen an Schulen vollständig zu verweigern. Die Statistiken beinhalten nicht sonderlich sensible Daten, sondern berühren lediglich die Sozialsphäre der Schülerinnen und Schüler.<sup>134</sup> Demgegenüber besteht nicht zuletzt in Anbetracht des staatlichen Bildungsauftrags ein besonderes Interesse des Parlaments daran, über die Entwicklung der Kriminalitätsraten an Schulen in Kenntnis gesetzt zu werden. Auch die Öffentlichkeit der Antworterteilung darf aufgrund der besonderen Bedeutung der Parlamentsöffentlichkeit für die demokratische Kontrolle indes nicht voreilig beschränkt werden. Mit der Zahl der Straftaten steigt nämlich nicht nur die Schutzwürdigkeit der Interessen der Schülerschaft, sondern gleichermaßen das Interesse der Öffentlichkeit, an der politischen Debatte über die Kriminalitätsentwicklung teilzuhaben. Die bloße Möglichkeit nachteiliger Auswirkungen einer Veröffentlichung der Kriminalstatistik dürfte deshalb ohne das Hinzutreten weiterer Umstände noch keine Einschränkung der Öffentlichkeit der Beantwortung der Anfrage rechtfertigen, zumal es die Landesregierung selbst in der Hand hat, pauschalierenden Fehlinterpretationen der Statistik in der Presse durch die Art und Weise der Informationsaufbereitung und eine ergänzende Informationstätigkeit entgegenzuwirken.<sup>135</sup> Sollte im Einzelfall eine Einschränkung der Öffentlichkeit angezeigt sein, bleibt zu gewährleisten, dass die Statistik in jedem Fall zusätzlich in anonymisierter Form, also ohne Aufschlüsselung nach Schulen, veröffentlicht wird, da die Parlamentsöffentlichkeit nicht weitergehend beschränkt werden darf, als zum Schutz der Interessen der Schülerinnen und Schüler unbedingt nötig (siehe Punkt B. II. 6. b.).

### c. Ergebnis

Die Frage, ob die Übermittlung der Zahl von Gewaltvorfällen und Drogendelikten in einem Jahr, aufgeschlüsselt nach Schulen, in einer Antwort auf eine parlamentarische Anfrage gegen datenschutzrechtliche Vorschriften verstößt, kann letztlich nicht abstrakt beantwortet werden, sondern ist anhand des jeweiligen Einzelfalls zu klären. Dabei ist zu beachten, dass nach einzelnen Schulen aufgeschlüsselte Kriminaldaten zwar nicht als personenbezogene Daten der Täter und Opfer zu klassifizieren sein dürften, gegebenenfalls aber einen Personenzug zu identifizierbaren

<sup>134</sup> Vgl. BerlVerfGH Beschl. v. 19.06.2020 – 108/19 –, juris Rn. 73.

<sup>135</sup> Vgl. VerfGH NRW Urt. v. 28.01.2020 – 5/18 –, juris Rn. 113.

Schülerinnen und Schülern aufweisen können. In diesem Fall beurteilt sich die einfachgesetzliche Zulässigkeit der Datenübermittlung anhand einer Abwägungsentscheidung zwischen den betroffenen Persönlichkeitsrechten der Schülerinnen und Schüler und dem parlamentarischen Frage- und Informationsrecht. Die bloße Möglichkeit nachteiliger Auswirkungen auf die Schülerschaft dürfte hierbei regelmäßig noch keine Einschränkung der Datenübermittlung, beispielsweise durch eine Beantwortung der Anfrage in einer nicht öffentlichen oder vertraulichen Ausschusssitzung, rechtfertigen.

**3. Wie konkret muss die Möglichkeit der Rekonstruierbarkeit der Identität der Betroffenen (zum Beispiel von Tätern und/oder Opfern) sein, damit die Landesregierung unter Bezugnahme auf den Datenschutz eine Auskunft verweigern darf? (Frage 3 a)**

Eine Antwortverweigerung aus Gründen des Datenschutzes kommt von vornherein nur dann in Betracht, wenn der Schutzbereich des allgemeinen Persönlichkeitsrechts eröffnet ist. Dies setzt unabhängig davon, ob nun auf das informationelle Selbstbestimmungsrecht oder die äußerungsrechtlichen Dimensionen des allgemeinen Persönlichkeitsrechts abgestellt wird, jedenfalls voraus, dass es sich bei den in Rede stehenden Informationen um personenbezogene Daten handelt. Personenbezogen sind Daten in Anlehnung an die Begriffsdefinition des Art. 4 Nr. 1 Halbsatz 2 DS-GVO<sup>136</sup> jedoch nur dann, wenn sie die Identifizierung einer (natürlichen)<sup>137</sup> Person erlauben. Daher lohnt sich durchaus ein näherer Blick auf die hier vom Auftraggeber aufgeworfene Frage, wie konkret die Möglichkeit, oder – anders formuliert – wie hoch das Risiko sein muss, dass eine Person anhand der übermittelten Informationen identifiziert werden kann, damit von einer Identifizierbarkeit der betroffenen Person ausgegangen werden kann.

Nach Art. 4 Nr. 1 Halbsatz 2 DS-GVO wird eine natürliche Person als identifizierbar angesehen, wenn sie durch oder mithilfe der Information<sup>138</sup> direkt oder indirekt, insbesondere mittels Zuordnung zu einer Kennung wie einem Namen, zu einer Kennnummer, zu Standortdaten, zu einer Online-Kennung oder zu einem oder mehreren besonderen Merkmalen, die Ausdruck der physischen, physiologischen, genetischen, psychischen, wirtschaftlichen, kulturellen oder sozialen Identität dieser natürlichen Person sind, identifiziert werden kann. Der Erwägungsgrund 26 der DS-GVO sieht vor, dass zur Feststellung der Identifizierbarkeit alle Mittel zu betrachten sind, die von dem Verantwortlichen oder einer anderen Person nach allgemeinem Ermessen wahrscheinlich genutzt werden, um die natürliche Person direkt oder indirekt zu identifizieren, wie beispielsweise das Aussondern (Satz 3). Bei der Beurteilung, ob ein Mittel nach allgemeinem Ermessen wahrscheinlich zur Identifizierung der natürlichen Person genutzt wird, sind alle objektiven Faktoren, wie die Kosten der Identifizierung und der dafür erforderliche Zeitaufwand,

<sup>136</sup> Vgl. BVerfG Beschl. v. 27.6.2018 – 2 BvR 1562/17 –, NJW 2018, 2395 (2396) Rn. 44.

<sup>137</sup> Der Schutz des allgemeinen Persönlichkeitsrechts ist auch in seiner Ausprägung als informationelles Selbstbestimmungsrecht nicht auf natürliche Personen beschränkt, sondern erfasst ebenso juristische Personen, vgl. VerfGH RP Urt. v. 13.05.2014 – VGH B 35/12 –, juris Rn. 43.

<sup>138</sup> Karg in Simitis/Hornung/Spiecker gen. Döhmman, Datenschutzrecht, 1. Aufl. 2019, Art. 4 Nr. 1 DS-GVO Rn. 49, 57.

heranzuziehen, wobei die zum Zeitpunkt der Verarbeitung verfügbare Technologie und technologische Entwicklungen zu berücksichtigen sind (Satz 4). Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs<sup>139</sup> ist nicht anzunehmen, dass ein Mittel vernünftigerweise zur Identifizierung der betreffenden Person eingesetzt wird, wenn die Identifizierung gesetzlich verboten oder praktisch nicht durchführbar wäre. Letzteres soll der Fall sein, wenn die Identifizierung einen unverhältnismäßigen Aufwand an Zeit, Kosten und Arbeitskräften erfordern würde, so dass das Risiko einer Identifizierung de facto vernachlässigbar erscheint.<sup>140</sup>

Dies zugrunde gelegt muss zum Verarbeitungszeitpunkt zumindest ein faktisches Identifizierungsrisiko bestehen.<sup>141</sup> Ein solches ist gegeben, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass die betroffene Person auf Grundlage der jeweiligen Information, gegebenenfalls unter Heranziehung von Zusatzinformationen<sup>142</sup>, nach allgemeinem Ermessen wahrscheinlich identifiziert wird. Erforderlich ist eine ernsthafte und nicht rein hypothetische Möglichkeit der Identifizierung.<sup>143</sup> Das Identifizierungsrisiko ist anhand einer Risikoprognose zu bestimmen, deren Ausgang maßgeblich davon abhängt, ob der Aufwand einer Identifizierung bei objektiver Betrachtung noch im Verhältnis zu deren Nutzen steht.<sup>144</sup> Neben den in Erwägungsgrund 26 Satz 4 der DS-GVO ausdrücklich genannten Faktoren des Zeit-, Kosten- und Arbeitsaufwands ist dabei unter anderem zu berücksichtigen, ob der Zweck der Verarbeitung eine Identifizierung gebietet, ob die Identifizierung zu einer Nutzungssteigerung führt und ob der Identifizierung rechtliche Hemmnisse entgegenstehen.<sup>145</sup> Nicht notwendig ist, dass tatsächlich Versuche zur Identifizierung eingeleitet werden oder die betroffene Person gar identifiziert wird.<sup>146</sup>

Die Landesregierung wird folglich allenfalls dann eine Antwortverweigerung aus Gründen des Datenschutzes erwägen können, wenn zumindest ein faktisches Risiko besteht, dass die betroffene Person anhand der zu übermittelnden Informationen identifiziert werden kann. Andernfalls scheidet eine Antwortverweigerung aus Datenschutzgründen mangels grundrechtlicher Schutzbereichseröffnung a priori aus.

---

<sup>139</sup> EuGH Urt. v. 19.10.2016 – C-582/14 –, NJW 2016, 3579 (3581), Rn. 46; EuG Urt. v. 26.04.2023 – T-557/20 – ZD 2023, 399 (401) Rn. 105.

<sup>140</sup> EuGH Urt. v. 19.10.2016 – C-582/14 –, NJW 2016, 3579 (3581), Rn. 46.

<sup>141</sup> Arning/Rothkegel in Taeger/Gabel, DS-GVO – BDSG – TTDSG, 4. Aufl. 2022, Art. 4 DS-GVO Rn. 31.

<sup>142</sup> Karg in Simitis/Hornung/Spiecker gen. Döhmann, Datenschutzrecht, 1. Aufl. 2019, Art. 4 Nr. 1 Rn. 57

<sup>143</sup> Art. 29-Datenschutzgruppe, WP 136, Stellungnahme 4/2007 zum Begriff „personenbezogene Daten“, S. 17; Karg in Simitis/Hornung/Spiecker gen. Döhmann, Datenschutzrecht, 1. Aufl. 2019, Art. 4 Nr. 1 DS-GVO Rn. 62.

<sup>144</sup> Arning/Rothkegel in Taeger/Gabel, DS-GVO – BDSG – TTDSG, 4. Aufl. 2022, Art. 4 DS-GVO Rn. 31.

<sup>145</sup> Arning/Rothkegel in Taeger/Gabel, DS-GVO – BDSG – TTDSG, 4. Aufl. 2022, Art. 4 DS-GVO Rn. 31.

<sup>146</sup> Karg in Simitis/Hornung/Spiecker gen. Döhmann, Datenschutzrecht, 1. Aufl. 2019, Art. 4 Nr. 1 DS-GVO Rn. 62.

#### **4. Führt die (theoretisch mögliche) Rekonstruierbarkeit der Identität der Betroffenen durch einzelne Personen (die mit dem Vorgang betraut sind) zum Ausschluss der Antwortpflicht? (Frage 3 b)**

Aus den Ausführungen zu dem Begriffsmerkmal der Identifizierbarkeit unter Punkt B. II. 3. folgt, dass es zur Beurteilung der Identifizierbarkeit per se nicht darauf ankommen kann, ob einzelnen Personen die Identität der betroffenen Person bekannt ist, weil sie mit dem Vorgang betraut sind. Wesensmerkmal einer Identifizierung ist nämlich, dass die betroffene Person gerade anhand der übermittelten Information identifiziert werden kann. Auch Zusatzinformationen sind nur dann relevant, wenn sie nicht bereits für sich betrachtet, sondern erst in Verbindung mit der übermittelten Information eine Identifizierung der Person erlauben.<sup>147</sup> Ist einer Person der gesamte Vorgang bekannt, vermag sie die betroffene Person daher schon begrifflich nicht zu identifizieren. Die hier gestellte Frage soll deshalb zum Anlass genommen werden, ergänzend zu den oben skizzierten Grundsätzen zur Identifizierbarkeit näher zu untersuchen, wessen Perspektive maßgeblich ist, um festzustellen, ob die betroffene Person anhand der mit der Antworterteilung übermittelten Informationen identifiziert werden kann.

Welche Perspektive bei der Beurteilung der Identifizierbarkeit der betroffenen Person einzunehmen ist, zählt seit jeher zu einer der umstrittensten Fragen im Datenschutzrecht.<sup>148</sup> Der Streitstand führt zurück auf die Grundsatzfrage, ob der datenschutzrechtliche Personenbezug absolut oder relativ zu verstehen ist.<sup>149</sup> Insoweit stehen sich zwei Pole gegenüber. Während auf der einen Seite angenommen wird, es genüge, wenn ein beliebiger Dritter die betroffene Person identifizieren kann (sog. absolute Theorie),<sup>150</sup> wird auf der anderen Seite ausschließlich auf die Perspektive der für die Verarbeitung der Daten verantwortlichen Stelle abgestellt (sog. relative Theorie)<sup>151</sup>. Die objektive Betrachtungsweise der absoluten Theorie hat für sich, dass sie bei einer einfachen Rechtsanwendung einen lückenlosen Datenschutz gewährleistet.<sup>152</sup> Sie zugrunde gelegt wird regelmäßig von einer Identifizierbarkeit auszugehen sein, da sich nie ausschließen lässt, dass irgendein Dritter die betroffene Person nicht doch, gegebenenfalls unter Heranziehung von Zusatzinformationen, identifizieren kann. Gegen die objektive und zugleich zugunsten der subjektiven Betrachtungsweise der relativen Theorie lässt sich jedoch anführen, dass sie die verantwortlichen Stellen unverhältnismäßig zu belasten droht, indem sie diese auch dann an

<sup>147</sup> Vgl. *Karg* in Simitis/Hornung/Spiecker gen. Döhmann, Datenschutzrecht, 1. Aufl. 2019, Art. 4 Nr. 1 DS-GVO Rn. 57.

<sup>148</sup> Vgl. *Klar/Kühling* in Kühling/Buchner, DS-GVO BDSG, 3. Aufl. 2020, Art. 4 Nr. 1 DS-GVO Rn. 25; *Karg* in Simitis/Hornung/Spiecker gen. Döhmann, Datenschutzrecht, 1. Aufl. 2019, Art. 4 Nr. 1 DS-GVO Rn. 57 ff.; *Bergt*, Die Bestimmbarkeit als Grundproblem des Datenschutzrechts - Überblick über den Theorienstreit und Lösungsvorschlag, ZD 2015, 365 (365 ff.); *Brink/Eckhardt*, Wann ist ein Datum ein personenbezogenes Datum? - Anwendungsbereich des Datenschutzrechts, ZD 2015, 205 (205 ff.).

<sup>149</sup> *Klar/Kühling* in Kühling/Buchner, DS-GVO BDSG, 3. Aufl. 2020, Art. 4 Nr. 1 DS-GVO Rn. 25.

<sup>150</sup> So *Klabunde* in Ehmann/Selmayr, Datenschutz-Grundverordnung, 2. Aufl. 2018, Art. 4 DS-GVO Rn. 17.

<sup>151</sup> So *Dammann* in Simitis, Bundesdatenschutzgesetz, 8. Aufl. 2014, § 3 BDSG Rn. 32 m.w.N.

<sup>152</sup> Vgl. *Karg* in Simitis/Hornung/Spiecker gen. Döhmann, Datenschutzrecht, 1. Aufl. 2019, Art. 4 Nr. 1 DS-GVO Rn. 58.

datenschutzrechtliche Vorgaben bindet, wenn kein reales, sondern lediglich ein rein hypothetisches Gefahrenpotenzial besteht.<sup>153</sup> Ihr wird dementsprechend vorgeworfen, sie erlaube insgesamt keine praxistaugliche Abgrenzung personenbezogener von anonymen Daten.<sup>154</sup>

Auch mit Erlass der DS-GVO ist die Streitfrage nicht abschließend geklärt worden.<sup>155</sup> Insbesondere der 26. Erwägungsgrund ist zweideutig formuliert. Ihm zufolge sollen zur Beurteilung der Identifizierbarkeit zwar alle Mittel berücksichtigt werden, die von dem Verantwortlichen „oder einer anderen Person“ zur Identifizierung genutzt werden können. Dies legt eine objektive Sichtweise nahe.<sup>156</sup> Die Nutzung dieser Mittel muss allerdings ebenso nach „allgemeinem Ermessen wahrscheinlich“ sein. Dies setzt zumindest die Möglichkeit voraus, dass die andere Person Zugriff auf die in Rede stehenden Daten erlangen kann. Wer Zugriff auf die Daten erhält, vermag aber allein der datenhaltende Verantwortliche zu bestimmen. Dies spricht wiederum dafür, jedenfalls im Ausgangspunkt die Perspektive des Verantwortlichen zugrunde zu legen.<sup>157</sup>

Herrschend ist derzeit eine vermittelnde Ansicht, die auf die Perspektive des Verantwortlichen abstellt, wobei sich dieser Zusatzinformationen von anderen Personen zurechnen lassen muss, wenn er sich nach allgemeinem Ermessen wahrscheinlich Zugriff auf diese Zusatzinformationen verschaffen wird, um die betreffende Person zu identifizieren.<sup>158</sup> Dies ist regelmäßig anzunehmen, wenn er über tatsächliche oder rechtliche Mittel verfügt, sich die Zusatzinformationen verfügbar zu machen.<sup>159</sup> Weiterhin nicht vollständig geklärt ist, ob die Perspektive des Verantwortlichen gleichermaßen dann ausschlaggebend bleibt, wenn dieser die Daten anderen Personen übermittelt. In diesem Fall dürfte es aufgrund des Übermittlungstatbestands des Art. 4 Nr. 2 DS-GVO ausreichen, wenn zwar nicht der Verantwortliche, wohl aber der Empfänger in der Lage ist, die Person zu identifizieren.<sup>160</sup> Das gilt auch dann, wenn die Daten im Internet veröffentlicht werden. Hier genügt es, wenn die betroffene Person für mindestens einen Internetnutzer identifizierbar ist.<sup>161</sup>

<sup>153</sup> *Arning/Rothkegel* in Taeger/Gabel, DS-GVO – BDSG – TTDSG, 4. Aufl. 2022, Art. 4 DS-GVO Rn. 36; *Karg* in Simitis/Hornung/Spiecker gen. Döhmann, Datenschutzrecht, 1. Aufl. 2019, Art. 4 Nr. 1 DS-GVO Rn. 59.

<sup>154</sup> *Arning/Rothkegel* in Taeger/Gabel, DS-GVO – BDSG – TTDSG, 4. Aufl. 2022, Art. 4 DS-GVO Rn. 35.

<sup>155</sup> *Klar/Kühling* in Kühling/Buchner, DS-GVO BDSG, 3. Aufl. 2020, Art. 4 Nr. 1 DS-GVO Rn. 26.

<sup>156</sup> *Klabunde* in Ehmann/Selmayr, Datenschutz-Grundverordnung, 2. Aufl. 2018, Art. 4 DS-GVO Rn. 17.

<sup>157</sup> *Klar/Kühling* in Kühling/Buchner, DS-GVO BDSG, 3. Aufl. 2020, Art. 4 Nr. 1 DS-GVO Rn. 26.

<sup>158</sup> EuGH Urt. v. 19.10.2016 – C-582/14 –, NJW 2016, 3579 (3581), Rn. 45, 49; *Klar/Kühling* in Kühling/Buchner, DS-GVO BDSG, 3. Aufl. 2020, Art. 4 Nr. 1 DS-GVO Rn. 28; *Strassemeyer/Quiel* in Freund/Schmidt/Heep/Roschek, DS-GVO, Art. 4 DS-GVO Rn. 28 f.; *Brink/Eckhardt*, Wann ist ein Datum ein personenbezogenes Datum? – Anwendungsbereich des Datenschutzrechts, ZD 2015, 205 (211).

<sup>159</sup> *Klar/Kühling* in Kühling/Buchner, DS-GVO BDSG, 3. Aufl. 2020, Art. 4 Nr. 1 DS-GVO Rn. 28.

<sup>160</sup> Vgl. EuG Urt. v. 26.04.2023 – T-557/20 – ZD 2023, 399 (402) Rn. 97; *Klar/Kühling* in Kühling/Buchner, DS-GVO BDSG, 3. Aufl. 2020, Art. 4 Nr. 1 DS-GVO Rn. 27; *Gola* in Gola/Heckmann, Datenschutz-Grundverordnung – Bundesdatenschutzgesetz, 3. Aufl. 2022, Art. 4 DS-GVO Rn. 25; kritisch *Bergt*, Die Bestimmbarkeit als Grundproblem des Datenschutzrechts – Überblick über den Theorienstreit und Lösungsvorschlag ZD 2015, 365 (369).

<sup>161</sup> *Klar/Kühling* in Kühling/Buchner, DS-GVO BDSG, 3. Aufl. 2020, Art. 4 Nr. 1 DS-GVO Rn. 27; *Wybitul* in Münchener Handbuch zum Arbeitsrecht, Band 1: Individualarbeitsrecht I, 5. Aufl. 2021, § 96 Rn. 27.

Ausgehend hiervon ist zur Beurteilung, ob sich die betroffene Person anhand der zur Antworterteilung übermittelten Informationen identifizieren lässt, auf Basis der herrschenden Auffassung maßgeblich auf die Sicht der Landesregierung als Verantwortliche abzustellen. Da die Antworterteilung zudem mit einer Veröffentlichung der Drucksache über OPAL im Internet einhergeht, dürfte es des Weiteren genügen, wenn anstelle der Landesregierung ein beliebiger Internetnutzer die betroffene Person anhand der Antwort identifizieren kann. Dies hat zur Folge, dass eine für die Frage der Eröffnung des Schutzbereichs des allgemeinen Persönlichkeitsrechts hinreichende Identifizierbarkeit der betroffenen Person schon dann gegeben ist, wenn ein faktisches Risiko (siehe Punkt B. II. 3.) besteht, dass die Landesregierung oder ein beliebiger Internetnutzer die betroffene Person identifiziert.

Der Frage der maßgeblichen Perspektive zur Feststellung der Identifizierbarkeit wird bei der Bewertung, ob die Landesregierung die Beantwortung einer parlamentarischen Anfrage unter Verweis auf Gründe des Datenschutzes verweigern darf, jedoch regelmäßig keine grundlegende Bedeutung zukommen. Letztlich dürften in der Praxis nämlich ohnehin nur zwei Szenarien zu erwarten sein: Entweder verarbeitet die Landesregierung erkennbar anonyme Daten, weil sie die Daten in einer anonymisierten Form bezieht oder selbst anonymisiert, so dass schlechthin kein faktisches Identifizierungsrisiko besteht. Insbesondere ist nicht vernünftigerweise damit zu rechnen, dass die Landesregierung die in aufwändigen Verfahren anonymisierten Daten selbst wieder aufschlüsseln wird, um den Betroffenen zu re-identifizieren, auch wenn ihr dies rein theoretisch möglich wäre.<sup>162</sup> In diesem Fall liegen schon keine personenbezogenen Daten vor, so dass weder das informationelle Selbstbestimmungsrecht noch eine sonstige Ausprägung des allgemeinen Persönlichkeitsrechts tangiert und eine Antwortverweigerung von vornherein unzulässig ist. Dies kommt vor allem bei statistischen Datensätzen in Betracht (siehe auch Punkt B. II. 2.). Oder aber die Landesregierung nimmt (bewusst oder unbewusst) keine hinreichende Anonymisierung vor, mit der Folge, dass die erteilte Antwort jeden unschwer in die Lage versetzen wird, die betroffene Person anhand der übermittelten Informationen zu identifizieren. Die Zulässigkeit einer Antwortverweigerung hängt hier letztlich entscheidend von der im Rahmen des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit vorzunehmenden Abwägungsentscheidung ab. Dies wird beispielsweise bei Informationen über Spitzenrepräsentanten der Exekutive anzunehmen sein. Die Fallkonstellation, dass nur von Einzelnen ein faktisches, nicht nur hypothetisches, Identifizierungsrisiko ausgeht, dürfte äußerst selten sein. Denkbar ist dies allenfalls bei der Verwendung eines Pseudonyms<sup>163</sup>, das nur durch Mitarbeitende der Landesregierung aufgeschlüsselt werden kann. Auch hier scheitert die Eröffnung des Schutzbereichs des allgemeinen Persönlichkeitsrechts jedenfalls nicht an der fehlenden Identifizierbarkeit. Der Umstand, dass

<sup>162</sup> Vgl. *Arning/Rothkegel* in *Taeger/Gabel*, DS-GVO – BDSG – TTDSG, 4. Aufl. 2022, Art. 4 DS-GVO Rn. 31.

<sup>163</sup> Bei einer Pseudonymisierung werden personenbezogene Daten so verändert, dass diese der betroffenen Person ohne Hinzuziehung zusätzlicher Informationen nicht mehr zugeordnet werden können, wobei die zur Auflösung des Pseudonyms erforderlichen zusätzlichen Informationen gesondert aufzubewahren sind (vgl. Art. 4 Nr. 5 DS-GVO). Pseudonymisierte Daten bleiben personenbezogen, weil die betroffenen Personen hier zumindest für den Verantwortlichen re-identifizierbar sind (vgl. Erwägungsgrund 26 Satz 2 DS-GVO).

die betroffene Person nur von einem beschränkten Personenkreis identifiziert werden kann, dürfte indes im Rahmen der Abwägung zu berücksichtigen sein.

Nach alldem vermag der Umstand, dass einzelne mit dem Vorgang betraute Personen die Identität der Betroffenen rekonstruieren können, von vornherein nicht zu einem Ausschluss der Antwortpflicht führen, da sie die betroffenen Personen nicht auf Grundlage der übermittelten Daten identifizieren, sondern losgelöst von den übermittelten Datensätzen bereits um die Identität der Betroffenen wissen. Entscheidend für die zur Antwortverweigerung erforderliche Identifizierbarkeit der betroffenen Person ist vielmehr, ob zu erwarten ist, dass die Landesregierung oder ein beliebiger Internetnutzer die Person anhand der zu übermittelnden Informationen, gegebenenfalls unter Hinzuziehung von Zusatzinformationen, vernünftigerweise identifizieren wird.

## **5. Gelten Besonderheiten, wenn einer der Betroffenen Beamter/Angestellter ist? (Frage 3 c)**

Parlamentarische Anfragen werden mit Rücksicht darauf, dass gerade an der Aufklärung des Verhaltens regierungsnaher Amtsträger ein besonderes Interesse besteht, nicht selten personenbezogene Daten von Angehörigen des öffentlichen Dienstes betreffen. Bei der Prüfung der Zulässigkeit einer Antwortverweigerung zum Schutz dieser Daten anhand des Art. 89a Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 Alt. 2 LV ergeben sich keine grundlegenden Besonderheiten. Denn auch der Personenkreis der Beamtinnen und Beamten und (Tarif-)Beschäftigten (früher: Angestellten<sup>164</sup>) des öffentlichen Dienstes genießt Grundrechtsschutz (hierzu a). Nichtsdestotrotz kann das Bestehen des Dienstverhältnisses die Abwägungsentscheidung zwischen dem parlamentarischen Frage- und Informationsrecht und den betroffenen Grundrechten beeinflussen (hierzu b).

### **a. Grundrechtsschutz im öffentlichen Dienst**

Der Grundrechtsschutz greift auch im öffentlichen Dienst uneingeschränkt. Dieser heute selbstverständliche Umstand wird in der Rechtslehre deshalb regelmäßig betont, weil historisch betrachtet lange Zeit vertreten wurde, Grundrechte könnten in Verhältnissen, die von einer – über die gewöhnliche Beziehung zwischen Bürgerinnen und Bürgern zum Staat hinausgehenden – besonderen Nähe zur Hoheitsgewalt des Staates geprägt sind (früher „besondere Gewaltverhältnisse“<sup>165</sup>, heute „Sonderstatusverhältnisse“<sup>166</sup>), zu denen typischerweise das Beamten-, Soldaten-, Schul- oder Strafgefangenenverhältnis,<sup>167</sup> mitunter teilweise auch das tarifvertragliche Beschäftigungsverhältnis im öffentlichen Dienst,<sup>168</sup> gerechnet wird, von vornherein keine

<sup>164</sup> *Battis* in *Battis*, Bundesbeamtengesetz, 6. Aufl. 2022, § 4 BBG Rn. 1.

<sup>165</sup> *Starck* in *v. Mangoldt/Klein/Starck*, Grundgesetz, 7. Aufl. 2018, Art. 1 GG Rn. 295.

<sup>166</sup> *Starck* in *v. Mangoldt/Klein/Starck*, Grundgesetz, 7. Aufl. 2018, Art. 1 GG Rn. 298; *Sodan* in *Sodan/Ziekow*, Verwaltungsgerichtsordnung, 5. Aufl. 2018, § 40 VwGO Rn. 169.

<sup>167</sup> *Schaefer* in *Stern/Sodan/Möstl*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland im europäischen Staatenverbund, Band 3, 2. Aufl. 2022, § 76 Rn. 35.

<sup>168</sup> *Grabenwarter* in *Dürig/Herzog/Scholz*, Grundgesetz-Kommentar, Losebl. (Stand Januar 2023), Art. 5 GG Rn. 150.

Geltung beanspruchen.<sup>169</sup> Dieser als Theorie des besonderen Gewaltverhältnisses<sup>170</sup> verbreiteten Lehre lag der Gedanke zugrunde, die (freiwillige oder zwangsweise) Eingliederung der betroffenen Bürgerinnen und Bürger in den Staatsapparat gebiete es, den Grundrechtsschutz zum Zwecke der Wahrung der Funktionsfähigkeit der öffentlichen Einrichtungen von vornherein auszublenden.<sup>171</sup> Die Betroffenen befänden sich insoweit in einem „Zustand verminderter Freiheit“<sup>172</sup>. Diese Lehre gilt inzwischen als überholt.<sup>173</sup> Ein grundrechtsloser Raum existiert angesichts der verfassungsrechtlich vorgegebenen umfassenden Grundrechtsbindung staatlicher Gewalt nicht (vgl. Art. 1 Abs. 3 GG, Art. 1 Abs. 4 LV).<sup>174</sup>

Auch Angehörige des öffentlichen Dienstes können sich danach ohne Weiteres auf Grundrechte, einschließlich das allgemeine Persönlichkeitsrecht in allen seinen Ausprägungen, berufen.<sup>175</sup> Dies gilt unabhängig davon, ob es sich bei den übermittelten Informationen um solche mit dienstlichen oder privaten Inhalten handelt.<sup>176</sup> Da gerade Beamtinnen und Beamte letztlich immer zugleich als Repräsentanten des Staates in Erscheinung treten, kann es zwar mitunter erforderlich sein, näher zu prüfen, ob sie überhaupt als Grundrechts- oder als Hoheitsträger handeln.<sup>177</sup> Dies ist beispielsweise bei der Frage relevant, ob sich staatliche Amtsträger, wie etwa ein Oberbürgermeister oder Landrat, auf das Recht zur freien Meinungsäußerung berufen können, weil hoheitliche anders als private Äußerungen nicht dem Schutz der Meinungsfreiheit unterfallen.<sup>178</sup> Für das allgemeine Persönlichkeitsrecht hat diese Abgrenzung jedoch keine Bedeutung, weil die Verarbeitung personenbezogener Daten, wie Name oder Funktionsbezeichnung, den Einzelnen regelmäßig nicht nur in seinem Amt, sondern ebenso in seiner privaten Existenz betrifft.<sup>179</sup>

<sup>169</sup> Vgl. *Wolff* in *Stern/Sodan/Möstl*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland im europäischen Staatenverbund, Band 2, 2. Aufl. 2022, § 47 Rn. 85; *Grabenwarter* in *Dürig/Herzog/Scholz*, Grundgesetz-Kommentar, Losebl. (Stand Januar 2023), Art. 5 GG Rn. 150.

<sup>170</sup> Vgl. *Schaefer* in *Stern/Sodan/Möstl*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland im europäischen Staatenverbund, Band 3, 2. Aufl. 2022, § 76 Rn. 35 ff.

<sup>171</sup> Vgl. *Grabenwarter* in *Dürig/Herzog/Scholz*, Grundgesetz-Kommentar, Losebl. (Stand Januar 2023), Art. 5 GG Rn. 149; *Schwarz* in *Dürig/Herzog/Scholz*, Grundgesetz-Kommentar, Losebl. (Stand Januar 2023), Art. 17a GG Rn. 9.

<sup>172</sup> *Mayer*, Deutsches Verwaltungsrecht, Band 1, 3. Aufl. 1924, S. 102.

<sup>173</sup> *Grabenwarter* in *Dürig/Herzog/Scholz*, Grundgesetz-Kommentar, Losebl. (Stand Januar 2023), Art. 5 GG Rn. 150.

<sup>174</sup> BVerfG Beschl. v. 14.03.1972 – 2 BvR 41/71 –, BVerfGE 33, 1 (10 f.); *Grabenwarter* in *Dürig/Herzog/Scholz*, Grundgesetz-Kommentar, Losebl. (Stand Januar 2023), Art. 5 GG Rn. 150.

<sup>175</sup> BVerwG Beschl. v. 09.06.2020 – 20 F 2.20 –, juris Rn. 7.

<sup>176</sup> BVerwG Urt. v. 13.10.2020 – 2 C 41/18 –, NVwZ 2021, 713 (715) Rn. 16.

<sup>177</sup> *Wolff* in *Stern/Sodan/Möstl*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland im europäischen Staatenverbund, Band 2, 2. Aufl. 2022, § 47 Rn. 10 f.; *Schild* in *Wolff/Brink/v. Ungern-Sternberg*, BeckOK Datenschutzrecht, 45. Edition, Stand 01.08.2023, Art. 4 DS-GVO Rn. 13.

<sup>178</sup> BVerwG Urt. v. 13.09.2017 – 10 C 6/16 –, NVwZ 2018, 433 (435) Rn. 28.

<sup>179</sup> BVerwG Urt. v. 13.10.2020 – 2 C 41/18 –, NVwZ 2021, 713 (715) Rn. 16; BVerwG Urt. v. 23.06.2004 – 3 C 41/03 –, NJW 2004, 2462 (2464 f.); Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags, Informations- und Fragerecht eines Abgeordneten bezüglich Remonstrationen von Beamten, 24.09.2021, S. 6.

## **b. Berücksichtigung des Dienstverhältnisses im Rahmen der Abwägungsentscheidung**

Das Dienstverhältnis bildet allerdings einen im Rahmen des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit zu berücksichtigenden Abwägungsgesichtspunkt, der je nach Einzelfall zur Folge haben kann, dass dem parlamentarischen Frage- und Informationsrecht Vorrang gegenüber dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht der Angehörigen des öffentlichen Dienstes einzuräumen ist.<sup>180</sup> Denn in Anbetracht der Grundsätze der Gewaltenteilung und der repräsentativen Demokratie kommt dem parlamentarischen Frage- und Informationsrecht ein besonders hohes Gewicht zu, wenn das Verhalten von Angehörigen des öffentlichen Dienstes betroffen ist. Die Kontrollfunktion des Parlaments dient nämlich – wie eingangs unter Punkt B. I. 1. gezeigt – gerade dazu, Missstände in der Exekutive aufzuklären und den Organ- und Funktionsträgern der Verwaltung auf allen ihren Ebenen demokratische Legitimation zu vermitteln.<sup>181</sup> Umgekehrt müssen Angehörige des öffentlichen Dienstes mit einem hervorgehobenen Interesse des Parlaments an ihrem Verhalten rechnen, besonders dann, wenn der Vorwurf eines Fehlverhaltens im Zusammenhang mit ihrer dienstlichen Tätigkeit im Raum steht.<sup>182</sup> Das parlamentarische Interesse an einer uneingeschränkten und vor allem öffentlichen Beantwortung der parlamentarischen Anfrage dürfte daher die Interessen der betroffenen Bediensteten oder Beschäftigten an einer Geheimhaltung ihrer personenbezogenen Daten umso eher überwiegen, je näher dieser der politischen Verantwortlichkeit der Landesregierung gegenüber dem Landtag stehen.<sup>183</sup> Mit der Dienststellung steigen folglich die Anforderungen, die an die Rechtfertigung einer Antwortverweigerung zu stellen sind. Während sich das Dienstverhältnis bei einfachen Mitarbeitenden ohne Leitungsfunktion demzufolge noch kaum auf die Abwägungsentscheidung auswirken dürfte, bedarf eine Antwortverweigerung zum Schutz der Persönlichkeitsrechte politischer Beamtinnen und Beamter, zum Beispiel Staatssekretärinnen und Staatssekretäre, Ministerialdirektorinnen und Ministerialdirektoren und (Vize-)Präsidentinnen und (Vize-)Präsidenten der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion oder der Struktur- und Genehmigungsdirektionen (vgl. § 41 Landesbeamtengesetz – LBG –), einer besonderen Rechtfertigung.

## **c. Ergebnis**

Auch dann, wenn es sich bei den von der Datenverarbeitung zum Zwecke der Beantwortung parlamentarischer Anfragen betroffenen Personen um Angehörige des öffentlichen Dienstes handelt, richtet sich die Zulässigkeit der Antwortverweigerung nach Art. 89a Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 Alt. 2 LV. Das Dienstverhältnis vermag insbesondere nicht den Grundrechtsschutz auszuhebeln. Es ist aber in die Abwägungsentscheidung zwischen dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht und

<sup>180</sup> Wolff in Stern/Sodan/Möstl, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland im europäischen Staatenverbund, Band 2, 2. Aufl. 2022 § 47 Rn. 86; Schild in Wolff/Brink/v. Ungern-Sternberg, BeckOK Datenschutzrecht, 45. Edition, Stand 01.08.2023, Art. 4 DS-GVO Rn. 13; Ritzel/Bücker/Schreiner, Handbuch für die Parlamentarische Praxis, Losebl. (Stand März 2023), Vorb. zu §§ 100-106 GO BT, Rn. 122.

<sup>181</sup> BVerfG Urt. v. 07.11.2017 – 2 BvE 2/11 –, BVerfGE 147, 50 (128) Rn. 198.

<sup>182</sup> LVerfG LSA Urt. v. 21.11.2022 – LVG 5/22 –, juris Rn. 74.

<sup>183</sup> LVerfG LSA Urt. v. 21.11.2022 – LVG 5/22 –, juris Rn. 74.

dem parlamentarischen Frage- und Informationsrecht einzustellen. Hier kann es dem parlamentarischen Kontrollinteresse unter Umständen ein besonderes Gewicht verleihen, das es legitimiert, die Interessen der betroffenen Bediensteten oder Beschäftigten hintenanzustellen. Dabei gilt, dass die Abwägungsentscheidung umso eher zu Gunsten des parlamentarischen Frage- und Informationsrechts ausfallen wird, je näher die betroffene Person der Landesregierung steht.

**6. Ist die Landesregierung verpflichtet, eine parlamentarische Anfrage so zu beantworten, dass die datenschutzrechtlichen Bedenken nicht mehr bestehen („als Minus“/Weniger)? Muss die Landesregierung die Beantwortung in einer nicht öffentlichen oder vertraulichen Sitzung des zuständigen Ausschusses gemäß § 100 GOLT anbieten, anstatt die Beantwortung gänzlich zu verweigern? (Frage 3 d)**

Die Landesregierung hat im Rahmen ihrer nach Art. 89a Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 Alt. 2 LV anzustellenden Abwägungsentscheidung zur Herstellung praktischer Konkordanz zwischen dem parlamentarischen Frage- und Informationsrecht und den betroffenen Persönlichkeitsrechten stets zu überprüfen, ob letzteren nicht bereits durch eine Einschränkung der Art und Weise der Antworterteilung entsprochen werden kann (siehe Punkt B. I. 3.). Hierbei wird sie in erster Linie eine nicht öffentliche Beantwortung der parlamentarischen Anfrage unter Heranziehung parlamentarischer Geheimhaltungsvorkehrungen in Betracht zu ziehen haben. Eine solche ist zwar mit einer Beschränkung des Grundsatzes der Parlamentsöffentlichkeit verbunden (hierzu a), kann jedoch als ein im Vergleich zu einer vollständigen Ablehnung der Antworterteilung vorrangig heranzuziehendes milderes Mittel geeignet sein, einen angemessenen Ausgleich zwischen den kollidierenden Schutzgütern zu schaffen (hierzu b).

**a. Beschränkung des Grundsatzes der Parlamentsöffentlichkeit**

Der parlamentarische Frage- und Informationsanspruch ist auf eine Beantwortung der gestellten Fragen in der Öffentlichkeit angelegt.<sup>184</sup> Dies dient der Wahrung des in Art. 86 LV verfassungsrechtlich festgeschriebenen Grundsatzes der Parlamentsöffentlichkeit. Die parlamentarische Öffentlichkeit sichert die Aufrechterhaltung des Legitimationszusammenhangs zwischen Volk, Parlament und Regierung und bildet damit eine notwendige Funktionsvoraussetzung der repräsentativen Demokratie.<sup>185</sup> Denn Transparenz ist für eine effektive Ausübung der Kontrolle durch und im Auftrag des Volkes unabdingbar.<sup>186</sup> Eine nicht öffentliche Beantwortung von parlamentarischen Anfragen beeinträchtigt den Legitimationszusammenhang in doppelter Hinsicht. Zum einen verhindert sie eine Kontrolle durch das Volk.<sup>187</sup> Eine verantwortliche Teilhabe

<sup>184</sup> BVerfG Urt. v. 07.11.2017 – 2 BvE 2/11 –, BVerfGE 147, 50 (128) Rn. 200.

<sup>185</sup> Vgl. *Brocker* in Epping/Hillgruber, BeckOK Grundgesetz, 56. Edition, Stand 15.08.2023, Art. 42 GG Rn. 1; *Klein/Schwarz* in Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Losebl. (Stand Januar 2023), Art. 42 GG Rn. 10; *Hummrich* in Brocker/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, Handkommentar, 2. Aufl. 2022, Art. 86 LV Rn. 1.

<sup>186</sup> Vgl. *Brocker* in Epping/Hillgruber, BeckOK Grundgesetz, 56. Edition, Stand 15.08.2023, Art. 42 GG Rn. 1.

<sup>187</sup> BVerfG Urt. v. 07.11.2017 – 2 BvE 2/11 –, BVerfGE 147, 50 (132) Rn. 209.

des Volkes an der politischen Willensbildung setzt nämlich voraus, dass die Wählerinnen und Wähler von den durch die Staatsorgane getroffenen Entscheidungen, Maßnahmen und Lösungsvorschlägen genügend wissen, um sie beurteilen, billigen oder verwerfen zu können.<sup>188</sup> Ohne die entsprechende Information kann die Wählerschaft weder das Handeln der Regierung noch die parlamentarische Reaktion auf die erlangte Information zur Kenntnis nehmen und bewerten.<sup>189</sup> Beides ist aber für die demokratische Legitimation durch den Wahlakt essentiell.<sup>190</sup> Zum anderen wird auch die Kontrolle der Regierung durch das Parlament bei einem Ausschuss der Öffentlichkeit abgeschwächt. Das parlamentarische Frage- und Informationsrecht büßt in der Praxis – gerade als Mittel der Opposition – deutlich an Wirksamkeit ein, wenn das Öffentlichkeitselement entfällt. Ohne dieses bleibt eine sanktionierende Kontrolle im Ergebnis vielfach aus.<sup>191</sup> Erst durch die Publizität ist gewährleistet, dass politische Entscheidungen überhaupt öffentlich zur Debatte gestellt werden können, um die Verantwortlichen zur Rechtfertigung ihrer Entscheidungen zu zwingen.<sup>192</sup>

Lediglich ergänzend sei angemerkt, dass eine Beschränkung der Öffentlichkeit der Beantwortung einer parlamentarischen Anfrage auch mit Blick auf die verfassungsrechtlich als Ausprägung des Abgeordnetenstatus in Art. 79 Abs. 2 Satz 1 LV verankerte Gleichheit der Abgeordneten Probleme aufwerfen kann. Dies gilt insbesondere dann, wenn die parlamentarische Anfrage nicht nur in einer nicht öffentlichen, sondern in einer vertraulichen Ausschusssitzung beantwortet wird, an der nur eine beschränkte Zahl an Abgeordneten teilnehmen darf (vgl. § 80 Abs. 9 Satz 2 und 3 GOLT). Der hiermit verbundene Ausschluss Abgeordneter von einer Mitwirkung an der parlamentarischen Kontrolle bedarf einer gesonderten Rechtfertigung. Er ist nur zum Schutz anderer Rechtsgüter von Verfassungsrang und unter strikter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit zulässig.<sup>193</sup> Erforderlich ist daher ein besonderer Grund, der durch die Verfassung legitimiert und von einem Gewicht ist, das der Gleichheit der Abgeordneten die Waage halten kann.<sup>194</sup> Ein solcher kann sich auch aus Grundrechten, wie dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht, ergeben. Die Beschränkung der Statusrechte der gewählten Abgeordneten und die damit verbundene Ungleichbehandlung darf allerdings keineswegs weiter reichen, als zum Schutz der betroffenen Grundrechte unbedingt erforderlich.<sup>195</sup>

#### **b. Das Gebot der vorrangigen Inanspruchnahme parlamentarischer Geheimhaltungsvorkehrungen**

Auch wenn die Landesregierung mit einer nicht öffentlichen Antworterteilung den parlamentarischen Frage- und Informationsanspruch verkürzt und darüber hinaus zugleich jedenfalls die

<sup>188</sup> BVerfG Urt. v. 14.12.2022 – 2 BvE 8/21 –, NVwZ 2023, 239 (240) Rn. 57.

<sup>189</sup> BVerfG Urt. v. 07.11.2017 – 2 BvE 2/11 –, BVerfGE 147, 50 (132) Rn. 209.

<sup>190</sup> BVerfG Urt. v. 07.11.2017 – 2 BvE 2/11 –, BVerfGE 147, 50 (132) Rn. 209.

<sup>191</sup> BVerfG Urt. v. 07.11.2017 – 2 BvE 2/11 –, BVerfGE 147, 50 (132) Rn. 210.

<sup>192</sup> Klein/Schwarz in Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Losebl. (Stand Januar 2023), Art. 42 GG Rn. 30.

<sup>193</sup> Vgl. BVerfG Urt. v. 07.11.2017 – 2 BvE 2/11 –, BVerfGE 147, 50 (130) Rn. 204.

<sup>194</sup> Vgl. BVerfG Urt. v. 07.11.2017 – 2 BvE 2/11 –, BVerfGE 147, 50 (130) Rn. 204.

<sup>195</sup> Vgl. BVerfG Urt. v. 07.11.2017 – 2 BvE 2/11 –, BVerfGE 147, 50 (130) Rn. 205.

parlamentarische Öffentlichkeit, mitunter auch den Status der Gleichheit der Abgeordneten, beschränkt, verwirklicht sie den Anspruch in diesem Fall noch in einem in größerem Maße als bei einer vollständigen Ablehnung der Antworterteilung. Sofern die berechtigten Geheimhaltungsinteressen Dritter bereits mit parlamentarischen Geheimhaltungsvorkehrungen hinreichend gewahrt werden können, bleibt für eine Ablehnung der Beantwortung der parlamentarischen Anfrage folglich kein Raum. Art. 89a Abs. 3 Satz 2 LV schreibt dementsprechend ein Gebot der vorrangigen Inanspruchnahme parlamentarischer Geheimhaltungsvorkehrungen vor.

Gemäß Art. 89a Abs. 3 Satz 2 LV ist eine Berufung auf Rechtfertigungsgründe zur Antwortverweigerung aus Art. 89a Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 LV ausgeschlossen, wenn Vorkehrungen gegen das Bekanntwerden geheimhaltungsbedürftiger Tatsachen in der Öffentlichkeit getroffen sind und der unantastbare Bereich privater Lebensgestaltung nicht betroffen ist. Dies wird durch die Vorschrift des § 23 Satz 3 LDSG näher konkretisiert. Danach ist die Übermittlung personenbezogener Daten zum Zwecke der Beantwortung parlamentarischer Anfragen zulässig, wenn durch die Datenschutzordnung des Landtags oder sonstige geeignete Maßnahmen sichergestellt ist, dass schutzwürdige Interessen der betroffenen Person nicht beeinträchtigt werden. Als Geheimhaltungsvorkehrungen kommen nach § 9 Abs. 1 Satz 2 der Datenschutzordnung des Landtags insbesondere die Nichtöffentlichkeit oder Vertraulichkeit der Beratungen nach Maßgabe der Geschäftsordnung oder sonstiger Rechtsvorschriften (Nr. 1), die förmliche Verpflichtung zur Geheimhaltung unter Hinweis auf die Strafbarkeit der Verletzung der Geheimhaltungspflicht (Nr. 2) oder die Anonymisierung oder Pseudonymisierung personenbezogener Daten (Nr. 3) in Betracht. Bei der Entscheidung über die Erforderlichkeit dieser Vorkehrungen ist zwischen dem Interesse an einem öffentlichen parlamentarischen Verfahren und den schutzwürdigen Interessen der Betroffenen abzuwägen (vgl. § 9 Abs. 1 Satz 3 Datenschutzordnung des Landtags). Soweit die Landesregierung geltend macht, die Veröffentlichung der Antwort auf eine Anfrage oder die Beantwortung einer Anfrage in einer öffentlichen Sitzung des Landtags würde in unzulässiger Weise in Grundrechte eingreifen oder in sonstiger Weise gegen Geheimhaltungsbestimmungen verstoßen, erteilt sie die Antwort gemäß § 100 Satz 1 GOLT auf Verlangen der Anfragenden im zuständigen Ausschuss in nicht öffentlicher oder vertraulicher Sitzung.

Hieraus folgt, dass die Landesregierung eine Beantwortung der parlamentarischen Anfrage nur ablehnen darf, soweit die betroffenen Persönlichkeitsrechte einer Antworterteilung schlechthin entgegenstehen, sie sich mithin selbst durch parlamentarische Geheimhaltungsvorkehrungen nicht hinreichend schützen lassen. Dies ist beispielsweise der Fall, wenn der unantastbare Bereich privater Lebensgestaltung betroffen ist (vgl. Art. 89a Abs. 3 Satz 2 LV). Ansonsten hat die Landesregierung vorrangig von der Möglichkeit Gebrauch zu machen, die Anfrage unter parlamentarischen Geheimhaltungsvorkehrungen zu beantworten.<sup>196</sup> Zu berücksichtigen hat sie dabei, dass die Parlamentsöffentlichkeit nicht weitergehend beschränkt werden darf, als es der Schutz der Persönlichkeitsrechte gebietet. Auf Geheimhaltungsvorkehrungen sollte daher nicht

<sup>196</sup> Vgl. *Edinger* in *Brocker/Droege/Jutzi*, *Verfassung für Rheinland-Pfalz*, Handkommentar, 2. Aufl. 2022, Art. 89a LV Rn. 18.

voreilig zurückgegriffen werden.<sup>197</sup> Von mehreren zur Verfügung stehenden Geheimhaltungsvorkehrung ist stets diejenige zu wählen, mit der die Öffentlichkeit in größtmöglichem Maße gewährleistet ist. Eine Anonymisierung oder Nichtöffentlichkeit wird deshalb der Vertraulichkeit vorzuziehen sein. Infolge des Vorrangs parlamentarischer Geheimhaltungsvorkehrungen wird die Landesregierung die Beantwortung einer parlamentarischen Anfrage aus Datenschutzgründen nur selten ablehnen können. Sie dürfte die Antwort vielmehr regelmäßig zumindest in einer nicht öffentlichen Ausschusssitzung nach § 100 Satz 1 GOLT und darüber hinaus – soweit möglich – öffentlich in einer anonymisierten Form zu erteilen haben.

Es obliegt der Landesregierung, die nicht öffentliche Beantwortung der Anfrage von sich aus anzubieten. Das in der parlamentarischen Anfrage enthaltene Verlangen einer Auskunftserteilung im grundsätzlich geschuldeten Umfang schließt nämlich regelmäßig als Minus den Wunsch nach Unterrichtung in sonstiger Weise ein, wenn dem Informationsanliegen anders nicht entsprochen werden kann.<sup>198</sup> Etwas anderes gilt allenfalls dann, wenn Anlass zu der Annahme besteht, dass den Anfragenden ausschließlich an einer öffentlichen Beantwortung ihrer Anfrage gelegen ist.<sup>199</sup> Eine Beantwortung in einer nicht öffentlichen oder vertraulichen Ausschusssitzung nach § 100 GOLT erfolgt indes nur dann, wenn die Anfragenden dies im Nachgang an das Angebot der Landesregierung auch tatsächlich verlangen (vgl. § 100 Satz 1 GOLT). Die Anfragenden dürften im Rahmen ihrer vorprozessualen Konfrontationsobliegenheit regelmäßig gehalten sein, ein entsprechendes Angebot der Landesregierung anzunehmen, bevor sie die Einschränkung der Antworterteilung zulässigerweise verfassungsgerichtlich rügen können.<sup>200</sup> Verzichten sie darauf, sich die begehrten Informationen zunächst in einer nicht öffentlichen oder vertraulichen Ausschusssitzung übermitteln zu lassen, müssen sie sich vorwerfen lassen, sie hätten sich einem zielführenden Dialog mit der Landesregierung darüber, ob Persönlichkeitsrechte Dritter einer öffentlichen Antworterteilung entgegenstehen, versperrt.<sup>201</sup>

### c. Ergebnis

Die Landesregierung hat die parlamentarische Anfrage unter Heranziehung parlamentarischer Geheimhaltungsvorkehrungen zu beantworten, wenn das allgemeine Persönlichkeitsrecht zwar das Interesse an einer öffentlichen Antworterteilung, nicht aber das parlamentarische Frage- und Informationsinteresse als solches überwiegt. Im Zuge dessen kann sie auch gehalten sein, eine Antworterteilung in einer nicht öffentlichen oder vertraulichen Ausschusssitzung nach § 100 Satz 1 GOLT anzubieten. Eine vollständige Ablehnung der Antworterteilung scheidet in diesem Fall aus.

<sup>197</sup> *Glauben*, Umfang und Grenzen des parlamentarischen Fragerechts der Abgeordneten im Bund und in den Ländern, DVBl 2018, 751 (755).

<sup>198</sup> Vgl. VerFGH NRW Urt. v. 28.01.2020 – 5/18 –, juris Rn. 96.

<sup>199</sup> Vgl. VerFGH NRW Urt. v. 28.01.2020 – 5/18 –, juris Rn. 96.

<sup>200</sup> VerFGH RP Beschl. v. 01.4.2022 – VGH O 20/21 –, juris Rn. 129.

<sup>201</sup> VerFGH RP Beschl. v. 01.4.2022 – VGH O 20/21 –, juris Rn. 129.

**7. Welche Anforderungen sind an die Begründung der Ablehnung der parlamentarischen Anfrage aufgrund datenschutzrechtlicher Belange zu stellen? Ist es für die Erfüllung der Antwortpflicht der Landesregierung ausreichend, dass die Landesregierung allgemein auf „datenschutzrechtliche Bedenken“ hinweist, oder müssen die die Begründung tragenden Normen bezeichnet und eine konkrete Abwägung zwischen den Grundrechten Dritter (datenschutzrechtliche Bedenken) und dem verfassungsrechtlich garantierten Informationsinteresse der Abgeordneten/der Fraktion im Rahmen der Beantwortung erfolgen? (Frage 3 e)**

Wie eingangs unter Punkt B. I. 3. dargelegt, obliegt es der Landesregierung, jede hinter dem grundsätzlich geschuldeten Umfang zurückbleibende Antwort auf eine parlamentarische Anfrage unter Geltendmachung eines Antwortverweigerungsrechts zu begründen. Diese Begründungspflicht folgt bereits aus der verfassungsrechtlichen Pflicht der Landesregierung, Frage- und Informationsansprüche des Landtags zu erfüllen.<sup>202</sup> Sie ist überdies im Zuge der Verfassungsreform im Jahre 2000 ausdrücklich in Art. 89a Abs. 3 Satz 3 LV festgeschrieben worden, hat hierin allerdings keine weitere Konkretisierung erfahren. Aus den Funktionen des Begründungserfordernisses (hierzu a) lassen sich aber ohne Weiteres die grundsätzlichen Anforderungen an die Begründung herleiten (hierzu b), die auch bei einer Antwortverweigerung aus Gründen des Datenschutzes uneingeschränkt Geltung beanspruchen (hierzu c).

**a. Funktionen des Begründungserfordernisses**

Die Begründung der Antwortverweigerung dient in erster Linie dazu, die Anfragenden in die Lage zu versetzen, die Berechtigung des Antwortverhaltens der Landesregierung überprüfen und entscheiden zu können, ob dieses akzeptiert wird oder Schritte unternommen werden, um das Auskunftsverlangen ganz oder zumindest teilweise durchzusetzen. Die Begründung soll vor allem gewährleisten, dass die Anfragenden die Erfolgsaussichten eines verfassungsgerichtlichen Rechtsbehelfs abschätzen können.<sup>203</sup> Sie erfüllt daher zuvörderst eine Rechtsschutzfunktion. Darüber hinaus soll die Landesregierung mit der Begründungspflicht dazu angehalten werden, das Vorliegen der Voraussetzungen des Art. 89a Abs. 3 LV im Bewusstsein des Ausnahmecharakters einer Antwortverweigerung besonders sorgfältig zu überprüfen. Dem Begründungserfordernis kommt demnach ebenfalls eine Warnfunktion zu. Schließlich schaffen die von der Landesregierung angegebenen Gründe die unentbehrliche Grundlage für eine verfassungsgerichtliche Rechtskontrolle der Zulässigkeit ihres Antwortverhaltens. Die Begründung hat damit letztlich auch eine Kontrollfunktion.<sup>204</sup>

<sup>202</sup> Vgl. BVerfG Urt. v. 14.12.2022 – 2 BvE 8/21 –, NVwZ 2023, 239 (242) Rn. 73.

<sup>203</sup> BVerfG Urt. v. 14.12.2022 – 2 BvE 8/21 –, NVwZ 2023, 239 (242) Rn. 73, 75; BVerfG Urt. v. 07.11.2017 – 2 BvE 2/11 –, BVerfGE 147, 50 (149) Rn. 254, (150) Rn. 259; NdsStGH Beschl. v. 24.03.2020 – 7/19 –, juris Rn. 46.

<sup>204</sup> BVerfG Urt. v. 07.11.2017 – 2 BvE 2/11 –, BVerfGE 147, 50 (150) Rn. 256; LVerfG MV Urt. v. 30.06.2016 – 1/15 –, juris Rn. 24.

## b. Grundsätzliche Anforderungen an die Begründung

Ihre Rechtsschutz-, Warn- und Kontrollfunktion erfüllt die von der Landesregierung angeführte Begründung nur dann, wenn diese es jedenfalls ermöglicht, die Zulässigkeit der Antwortverweigerung einer Plausibilitäts- und Nachvollziehbarkeitsprüfung zu unterziehen.<sup>205</sup> Hierzu hat die Landesregierung das Vorliegen der Voraussetzungen eines Antwortverweigerungsrechts nach Art. 89a Abs. 3 LV einzelfallbezogen und substantiiert, das heißt nicht lediglich formelhaft darzulegen.<sup>206</sup> Beruht die Antwortverweigerung auf einer Abwägung widerstreitender Interessen, müssen die für die Abwägung wesentlichen rechtlichen und tatsächlichen Gesichtspunkte zum Ausdruck gebracht werden. Es bedarf mithin der Bezeichnung aller kollidierender verfassungsrechtlich geschützten Positionen, der nachvollziehbaren Gewichtung der wechselseitigen Interessen und der Begründung, warum welchem Schutzgut im jeweiligen Einzelfall Vorrang zukommen soll.<sup>207</sup> Ein pauschales Berufen auf einen der verfassungsrechtlichen Gründe, die dem parlamentarischen Frage- und Informationsrecht Grenzen setzen, reicht nicht aus.<sup>208</sup> An die Begründung dürfen indes keine überzogenen Anforderungen gestellt werden. Sie stellt keinen Selbstzweck dar, sondern dient den genannten Rechtsschutz-, Warn- und Kontrollfunktionen. Es ist erforderlich, aber auch ausreichend, wenn diesen Funktionen im konkreten Fall Genüge getan ist. Eine Begründung der Antwortverweigerung dürfte deshalb entbehrlich sein, wenn und soweit evident ein Verweigerungsgrund besteht.<sup>209</sup>

Die Landesregierung hat die Begründung für eine Antwortverweigerung grundsätzlich öffentlich innerhalb der geschäftsordnungsrechtlich festgelegten Antwortfrist zu erteilen.<sup>210</sup> Eine nicht öffentliche Begründung kommt nur dann in Betracht, wenn die Ausführungen auf Informationen schließen lassen würden, deren Geheimhaltung sie gerade begründen soll. In jedem Fall muss die nicht öffentliche Begründung unter Berücksichtigung der Geheimhaltungsvorkehrungen auch den Anfragenden, einschließlich ihres Rechtsbeistandes, zu Kenntnis gebracht werden.<sup>211</sup> Vor Einleitung eines Organstreitverfahrens darf die Landesregierung die Begründung, etwa im Konfrontationsverfahren, jederzeit nachholen oder ergänzen.<sup>212</sup> Ein Nachschieben von Gründen im Organstreitverfahren ist hingegen nicht mehr zulässig, da eine derart verspätete Begründung gerade der Rechtsschutzfunktion des Begründungserfordernisses nicht mehr gerecht würde.<sup>213</sup>

<sup>205</sup> Vgl. BVerfG Urt. v. 07.11.2017 – 2 BvE 2/11 –, BVerfGE 147, 50 (149) Rn. 254.

<sup>206</sup> Vgl. BVerfG Urt. v. 07.11.2017 – 2 BvE 2/11 –, BVerfGE 147, 50 (150) Rn. 256; LVerfG MV Urt. v. 30.06.2016 – 1/15 –, juris Rn. 24.

<sup>207</sup> NdsStGH Beschl. v. 24.03.2020 – 7/19 –, juris Rn. 47.

<sup>208</sup> LVerfG MV Urt. v. 30.06.2016 – 1/15 –, juris Rn. 24.

<sup>209</sup> Vgl. BVerfG Urt. v. 07.11.2017 – 2 BvE 2/11 –, BVerfGE 147, 50 (149) Rn. 254; HambVerfG Urt. v. 21.12.2010 – HVerfG 1/10 –, juris Rn. 61; a.A. *Edinger* in Brouck/Droege/Jutzi, *Verfassung für Rheinland-Pfalz*, Handkommentar, 2. Aufl. 2022, Art. 89a LV Rn. 21.

<sup>210</sup> Vgl. HambVerfG Urt. v. 21.12.2010 – HVerfG 1/10 –, juris Rn. 62.

<sup>211</sup> LVerfG LSA Urt. v. 21.11.2022 – LVG 5/22 –, juris Rn. 82.

<sup>212</sup> Vgl. BVerfG Urt. v. 14.12.2022 – 2 BvE 8/21 –, NVwZ 2023, 239 (243) Rn. 76.

<sup>213</sup> BVerfG Urt. v. 14.12.2022 – 2 BvE 8/21 –, NVwZ 2023, 239 (243) Rn. 76; BerlVerfGH Beschl. v. 20.03.2019 – 92/17 –, juris Rn. 22.

### c. Begründung einer Antwortverweigerung aus Gründen des Datenschutzes

Diesen Anforderungen muss die Begründung bei jeglicher Antwortverweigerung, einschließlich einer Beschränkung der Öffentlichkeit, aufgrund datenschutzrechtlicher Belange vollumfänglich entsprechen. Sie muss demnach die für die Abwägung zwischen sämtlichen kollidierenden Schutzgütern im Einzelfall wesentlichen rechtlichen und tatsächlichen Erwägungen erkennen lassen. Einzugehen ist in erster Linie auf die Abwägung zwischen den betroffenen Grundrechten, also dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht einerseits und dem parlamentarischen Frage- und Informationsrecht andererseits. Betrifft die Abwägungsentscheidung sonstige Verfassungsgüter, wie den Grundsatz der Parlamentsöffentlichkeit, muss sich die Begründung auch zu diesen verhalten. Insbesondere muss sie erkennen lassen, dass sich die Landesregierung mit der Frage auseinandergesetzt hat, inwieweit ein angemessener Interessenausgleich unter Heranziehung parlamentarischer Geheimhaltungsvorkehrungen erreicht werden kann. Ein pauschaler Verweis auf datenschutzrechtliche Bedenken genügt im Regelfall nicht. Etwas anderes gilt nur dann, wenn die Begründung aufgrund eines offenkundig bestehenden Antwortverweigerungsrechts ausnahmsweise ohnehin entbehrlich ist, etwa weil der Antworterteilung schlechthin Persönlichkeitsrechte Dritter entgegenstehen.

Neben den dargestellten grundsätzlichen Begründungsanforderungen wird bei einer Antwortverweigerung aus Gründen des Datenschutzes in der landesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung vereinzelt angenommen, die Landesregierung müsse dem Parlament zusätzlich ihre datenschutzrechtliche Bewertung vollständig darlegen.<sup>214</sup> Damit wird letztlich verlangt, dass die Landesregierung den Anfragenden die datenschutzrechtliche Prüfung anhand der einschlägigen Normen gleichsam „vorsubsumiert“<sup>215</sup>. Diese Auffassung erscheint nicht unbedenklich.<sup>216</sup> Denn für eine Überprüfung der Plausibilität und Nachvollziehbarkeit der Gründe für eine Antwortverweigerung kommt es gerade nicht auf die einfachrechtliche Rechtslage an. Maßgebliche Rechtsgrundlage für die Antwortverweigerung ist vielmehr offenkundig ausschließlich Art. 89a Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 Alt. 2 LV. Dies gilt auch dann, wenn die Landesregierung im Rahmen der Antworterteilung unions- oder bundesrechtliche Datenschutzvorschriften zu beachten hat (siehe Punkt B. II. 1. b.). Für eine Plausibilitäts- und Nachvollziehbarkeitsprüfung ist daher allein entscheidend, dass die Begründung die tragenden Erwägungen für die nach Art. 89a Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 Alt. 2 LV zu treffende Abwägungsentscheidung einzelfallbezogen wiedergibt. Selbst wenn im Rahmen der Abwägung gesetzgeberische Wertungen aus einfachgesetzlichen Datenschutzvorschriften zu berücksichtigen sind, müsste es genügen, wenn die Begründung erkennen lässt, dass die entsprechenden Wertungen in die Abwägungsentscheidung eingeflossen sind. Eine Nennung und Subsumtion datenschutzrechtlicher Vorgaben dürfte dazu nicht erforderlich sein.

<sup>214</sup> Vgl. LVerfG LSA Ur. v. 21.11.2022 – LVG 5/22 –, juris Rn. 83; LVerfG LSA Ur. v. 25.01.2016 – LVG 6/15 –, juris Rn. 77; LVerfG MV Ur. v. 30.06.2016 – 1/15 –, juris Rn. 29.

<sup>215</sup> *Harks*, Parlamentarisches Fragerecht, Datenschutzgesetze und Recherche-Aufwand – Anmerkung zum Urteil LVerfG LSA vom 25. Januar 2016, LKV 2016, 163 (164).

<sup>216</sup> Kritisch auch *Harks*, Parlamentarisches Fragerecht, Datenschutzgesetze und Recherche-Aufwand – Anmerkung zum Urteil LVerfG LSA vom 25. Januar 2016, LKV 2016, 163 (164).

#### d. Ergebnis

Die Begründung einer Antwortverweigerung aufgrund datenschutzrechtlicher Belange setzt im Regelfall voraus, dass die Landesregierung den Anfragenden sämtliche für die zu treffende Abwägungsentscheidung wesentlichen rechtlichen und tatsächlichen Gesichtspunkte mitteilt. Ein formelhafter Verweis auf „datenschutzrechtliche Bedenken“ ist im Regelfall unzureichend, es sei denn, es besteht evident ein Antwortverweigerungsrecht. Nicht nötig dürfte es sein, dass die Landesregierung darüber hinaus auch ihre einfachgesetzliche datenschutzrechtliche Prüfung offenlegt.

#### 8. Bestehen verfassungsrechtliche Bedenken gegen die Wirksamkeit landesrechtlicher Datenschutzbestimmungen, die einer Beantwortung parlamentarischer Anfragen etwa entgegenstehen? (Frage 3 f)

Die Landesregierung kann bei der Beantwortung parlamentarischer Anfragen je nach Einzelfall mit den unterschiedlichsten Datenschutzbestimmungen konfrontiert sein. Neben der Auffangvorschrift des § 23 LDSG können sich spezielle Übermittlungsverbote insbesondere aus § 30 AO<sup>217</sup>, § 9 KWG<sup>218</sup>, § 35 Erstes Buch Sozialgesetzbuch (SGB I) i.V.m. §§ 67 ff. Zehntes Buch Sozialgesetzbuch (SGB X)<sup>219</sup>, §§ 474 ff. Strafprozessordnung (StPO), §§ 30 ff., §§ 41 ff. Gesetz über das Zentralregister und das Erziehungsregister (Bundeszentralregistergesetz – BZRG)<sup>220</sup> oder § 50 Gesetz zur Regelung des Statusrechts der Beamtinnen und Beamten in den Ländern (Beamtenstatusgesetz – BeamStG) i.V.m. § 93 LBG<sup>221</sup> ergeben.<sup>222</sup> Sämtliche potenziell von der Landesregierung zu beachtenden – auch nur landesrechtlichen – Datenschutzvorgaben auf ihre Verfassungsmäßigkeit hin zu untersuchen, würde den Rahmen dieses Gutachtens sprengen. Eine solche Prüfung dürfte auch nicht zielführend sein. Denn landesrechtliche Datenschutzbestimmungen werfen mit Blick auf das parlamentarische Frage- und Informationsrecht äußerst selten verfassungsrechtliche Bedenken auf. Sie lassen sich nämlich regelmäßig ohne Weiteres verfassungskonform auslegen, so dass sie einer Auskunftserteilung nicht entgegenstehen, wenn höherrangige öffentliche Interessen, zu denen auch das parlamentarische Frage- und Informationsrecht zählt, eine solche erfordern.<sup>223</sup> Die Datenschutzbestimmungen bieten von daher ausreichend Raum dafür, die kollidierenden Verfassungsgüter jeweils im Einzelfall miteinander abzuwägen.<sup>224</sup> Die für die Zulässigkeit einer Antwortverweigerung entscheidende Frage ist also im Regelfall nicht, ob die Datenschutzvorschrift als solche verfassungsgemäß ist, sondern ob die Landesregierung diese im konkreten Fall verfassungskonform angewandt, das heißt

<sup>217</sup> Vgl. BayVerfGH Entschr. v. 11.09.2014 – Vf. 67-IVa-13 –, juris Rn. 49 ff.

<sup>218</sup> Vgl. BVerfG Urt. v. 07.11.2017 – 2 BvE 2/11 –, BVerfGE 147, 50 (171) Rn. 333.

<sup>219</sup> Vgl. LVerfG LSA Urt. v. 25.01.2016 – LVG 6/15 –, juris Rn. 77.

<sup>220</sup> Vgl. ThürOVG Beschl. v. 05.03.2014 – 2 EO 386/13 –, juris Rn. 17.

<sup>221</sup> Vgl. LVerfG LSA, Urt. v. 21.11.2022 – LVG 5/22 –, juris Rn. 70.

<sup>222</sup> Harks, Parlamentarisches Fragerecht, Datenschutzgesetze und Recherche-Aufwand – Anmerkung zum Urteil LVerfG LSA vom 25. Januar 2016, LKV 2016, 163 (163).

<sup>223</sup> Vgl. BVerfG Urt. v. 07.11.2017 – 2 BvE 2/11 –, BVerfGE 147, 50 (171) Rn. 333; *Glauben* in Kugelmann, Landesdatenschutzgesetz Rheinland-Pfalz, 1. Aufl. 2020, § 23 LDSG Rn. 21.

<sup>224</sup> Vgl. *Glauben* in Kugelmann, Landesdatenschutzgesetz Rheinland-Pfalz, 1. Aufl. 2020, § 23 LDSG Rn. 21.

eine vertretbare Abwägungsentscheidung getroffen hat. Die vorliegende Fragestellung soll deshalb zum Anlass genommen werden, um abrundend die grundsätzlichen Leitlinien für die von der Landesregierung zu treffende Abwägungsentscheidung (hierzu a), einschließlich der Gewichtung der jeweiligen Verfassungsgüter (hierzu b), darzustellen.

#### **a. Grundsätzliche Anforderungen an die Abwägungsentscheidung**

Ist eine Antworterteilung im grundsätzlich geschuldeten Umfang mit einem Eingriff in das allgemeine Persönlichkeitsrecht verbunden, hängt die Frage der Zulässigkeit der Antworterteilung davon ab, ob sich die Auskunftserteilung zur Wahrung des parlamentarischen Frage- und Informationsrechts als verhältnismäßig, insbesondere als angemessen erweist. Es obliegt der Landesregierung, das parlamentarische Frage- und Informationsrecht mit dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht im Rahmen einer Abwägung nach dem Prinzip der praktischen Konkordanz in einen angemessenen Ausgleich zu bringen. Diese Abwägungsentscheidung unterliegt der uneingeschränkten Nachprüfung durch die Verfassungsgerichte; der Landesregierung ist insoweit kein Einschätzungsspielraum eingeräumt.<sup>225</sup>

Zur Abwägung hat die Landesregierung die kollidierenden Verfassungsgüter abstrakt und konkret zu gewichten, ins Verhältnis zueinander zu setzen und schließlich derart auszugleichen, dass allen Belangen zugleich möglichst weitreichend Geltung verschafft wird. Grundsätzlich gilt, dass eine Antwortverweigerung umso eher in Betracht kommt, je intensiver die drohende Beeinträchtigung des allgemeinen Persönlichkeitsrechts ausfällt.<sup>226</sup> Eine vollständige Ablehnung der Beantwortung einer parlamentarischen Anfrage scheidet jedoch aus, soweit den betroffenen Persönlichkeitsrechten bereits mit einer Einschränkung der Art und Weise der Antworterteilung ausreichend entsprochen werden kann. Hier kommt der in Art. 89a Abs. 3 Satz 2 LV verankerte Vorrang parlamentarischer Geheimhaltungsvorkehrungen zum Tragen. Die Anwendung parlamentarischer Geheimhaltungsvorkehrungen setzt indes voraus, dass die hiermit verbundene Einschränkung des Grundsatzes der Parlamentsöffentlichkeit zum Schutz der Persönlichkeitsrechte gerechtfertigt ist. Dies ist wiederum anhand einer Abwägung festzustellen (hierzu ausführlich Punkt B. II. 6. b.).

Im Wesentlichen ist demnach ein zweistufiger Abwägungsprozess anzustellen: In einem ersten Schritt ist das allgemeine Persönlichkeitsrecht generell mit dem parlamentarischen Frage- und Informationsrecht abzuwägen. Überwiegt der Grundrechtsschutz bereits hier, etwa weil die betroffenen Daten dem unantastbaren Bereich privater Lebensgestaltung Dritter zuzurechnen sind, an deren Kenntnisnahme von vornherein kein schutzwürdiges Interesse des Parlaments bestehen kann (vgl. Art. 89a Abs. 3 Satz 2 Alt. 2 LV), erwiese sich eine – auch nur nicht öffentliche – Übermittlung der Daten im Rahmen der Beantwortung der parlamentarischen Anfrage als

<sup>225</sup> Vgl. LVerfG LSA Urt. v. 21.11.2022 – LVG 5/22 –, juris Rn. 71; SächsVerfGH Urt. v. 16.04.1998 – Vf. 14-I-97 –, juris Rn. 47; *Edinger* in Brouck/Droege/Jutzi, *Verfassung für Rheinland-Pfalz*, Handkommentar, 2. Aufl. 2022, Art. 89a LV Rn. 21.

<sup>226</sup> Vgl. NdsStGH Urt. v. 08.02.2022 – 1/21 –, juris Rn. 61.

unverhältnismäßig, so dass die Antwort zwingend zu verweigern ist. Ist hingegen dem parlamentarischen Frage- und Informationsinteresse ein höheres Gewicht beizumessen, hat die Landesregierung das allgemeine Persönlichkeitsrecht in einem zweiten Schritt mit dem Interesse an einer öffentlichen Beantwortung der parlamentarischen Anfrage abzuwägen. Sofern dem Grundrechtsschutz Vorrang vor dem Grundsatz der Parlamentsöffentlichkeit einzuräumen ist, wäre eine öffentliche Beantwortung der Anfrage unverhältnismäßig, so dass diese unter Heranziehung parlamentarischer Geheimhaltungsvorkehrungen zu beantworten ist, wobei bei der Wahl der Geheimhaltungsvorkehrung auch der Status der Gleichheit der Abgeordneten zu beachten sein dürfte (siehe Punkt B. II. 6. a.). Gebührt dagegen dem Interesse an einer öffentlichen Beantwortung der Vorzug, scheidet jegliche Form der Antwortverweigerung, das heißt auch eine Beschränkung der Öffentlichkeit der Antworterteilung, aus.

#### **b. Gewichtung der betroffenen Verfassungsgüter**

Bei der vorzunehmenden Abwägung hat die Landesregierung zunächst die Bedeutung des parlamentarischen Frage- und Informationsrechts angemessen zu würdigen. Insoweit hat sie zu berücksichtigen, dass parlamentarischen Anfragen im Lichte der Gewaltenteilung und der repräsentativen Demokratie ein hoher verfassungsrechtlicher Stellenwert zukommt, bilden sie doch die grundlegende Voraussetzung für eine effektive Ausübung der parlamentarischen Kontrollfunktion (siehe hierzu ausführlich Punkt B. I. 1.).<sup>227</sup> In die Gewichtung des konkreten Informationsinteresses hat die Landesregierung einzustellen, inwieweit die begehrte Antwort unter Zugrundelegung des von den Anfragenden dargelegten Informationsinteresses erforderlich ist, um dem parlamentarischen Kontrollauftrag nachzukommen.<sup>228</sup> Dem konkreten Informationsinteresse wird dementsprechend ein besonderes Gewicht beizumessen sein, wenn die Anfrage dazu dient, Rechtsverstöße oder vergleichbare Missständen innerhalb der Landesregierung aufzuklären.<sup>229</sup> Steht das Verhalten einzelner Personen, etwa ein Strafverdacht oder Disziplinarverfahren, im Raum, ist das Informationsinteresse umso höher zu gewichten, je näher die betroffene Person der politischen Verantwortlichkeit der Landesregierung gegenüber dem Landtag steht.<sup>230</sup> Erschwerend fällt es ins Gewicht, wenn das Fehlverhalten im Zusammenhang mit der dienstlichen Tätigkeit steht (siehe hierzu Punkt B. II. 5.). Die Gewichtung des konkreten Informationsinteresses darf allerdings keinesfalls in den Bereich der politischen Bewertung der Beweggründe und Ziele der Anfragenden hineinreichen.<sup>231</sup> Insbesondere ist es unerheblich, ob die Landesregierung das Informations- bzw. Kontrollinteresse insgesamt oder bezogen auf einzelne Anfragegegenstände für sachgerecht, sinnvoll oder bedeutsam hält.<sup>232</sup>

Ist das allgemeine Persönlichkeitsrecht in seinen äußerungsrechtlichen Dimensionen berührt, bemisst sich die Schwere der konkret drohenden Beeinträchtigung zunächst nach dem Inhalt

<sup>227</sup> Vgl. NdsStGH Urt. v. 29.01.2016 – 1/15 –, juris Rn. 44.

<sup>228</sup> NdsStGH Beschl. v. 24.03.2020 – 7/19 –, juris Rn. 42.

<sup>229</sup> Vgl. BVerfG Urt. v. 14.12.2022 – 2 BvE 8/21 –, NVwZ 2023, 239 (239 f.) Rn. 54.

<sup>230</sup> Vgl. LVerfG LSA Urt. v. 21.11.2022 – LVG 5/22 –, juris Rn. 74.

<sup>231</sup> BerlVerfGH, Beschl. v. 19.06.2020 – 108/19 –, juris Rn. 55.

<sup>232</sup> Vgl. BerlVerfGH, Beschl. v. 19.06.2020 – 108/19 –, juris Rn. 55.

der in Rede stehenden Information. Dabei ist die in der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung maßgebliche Sphärentheorie<sup>233</sup> heranzuziehen. Dieser zufolge fallen die Anforderungen an eine Rechtfertigung eines Eingriffs in das allgemeine Persönlichkeitsrecht umso höher aus, je stärker die Beeinträchtigung in den Kernbereich der Persönlichkeit hineinreicht.<sup>234</sup> Hierbei wird zwischen der Sozial-, Privat- und Intimsphäre unterschieden. Die öffentliche Verbreitung von personenbezogenen Informationen, die das Verhalten einer Person im öffentlichen Leben (Sozialsphäre) betrifft, wird sich daher leichter rechtfertigen lassen, als die Verbreitung solcher Informationen, die sich auf den strenger geschützten engeren persönlichen Lebensbereich (Privatsphäre) beziehen.<sup>235</sup> Die Veröffentlichung von Informationen aus dem absolut geschützten Kernbereich privater Lebensgestaltung (Intimsphäre) dürfte in aller Regel ausscheiden. Neben dem Inhalt der Information ist für die Gewichtung der Beeinträchtigung des Persönlichkeitsrechts vor allem die Art der Veröffentlichung relevant. Hier hat die Landesregierung zu bedenken, dass eine Verbreitung personenbezogener Informationen in einer Parlamentsdrucksache im Internet eine besondere Eingriffsintensität aufweist. Eine Veröffentlichung im Internet ist schon für sich betrachtet eingriffsintensiv, da das Internet über eine besonders große Reichweite verfügt und sich Informationen hier gerade bei einer Nutzung von Suchmaschinen leichter auffinden lassen. Im Falle von Parlamentsdrucksachen kommt erschwerend hinzu, dass diese auf einer parlamentarischen Befassung mit der Angelegenheit beruhen, mithin unmittelbar an der besonderen Stellung und Funktion des Parlaments teilnehmen, und darüber hinaus zeitlich unbegrenzt zugänglich gehalten werden.<sup>236</sup>

Das Gewicht des informationellen Selbstbestimmungsrechts wird demgegenüber primär durch die Art der betroffenen Daten und den Umfang der Datenverarbeitung bestimmt. Es wiegt umso schwerer, je sensibler die betroffenen Daten sind und je intensiver die mögliche Nutzung der Daten ausfällt.<sup>237</sup> Besonders sensible Daten, beispielsweise genetische Daten, Gesundheitsdaten, Daten zum Sexualleben oder der sexuellen Orientierung oder solche, „aus denen die rassische und ethnische Herkunft, politische Meinungen, religiöse oder weltanschauliche Überzeugungen oder die Gewerkschaftszugehörigkeit hervorgehen“<sup>238</sup>, genießen besonderen Schutz (vgl. Art. 9 Abs. 1 DS-GVO). Auch hier ist zu beachten, dass die Veröffentlichung der Daten in einer Parlamentsdrucksache im Internet eine besonders eingriffsintensive Art der Datenverarbeitung darstellt, die gerade im Hinblick auf eine mögliche weitere Nutzung der Daten durch Dritte Missbrauchsgefahren bergen kann. Ist bereits absehbar, dass die Veröffentlichung der Daten Auswirkungen auf die freie Entfaltung der Persönlichkeit, insbesondere den Ehr- und Selbstdarstellungsschutz, zeitigen werden, sind diese ebenfalls in die Abwägung einzustellen.

<sup>233</sup> Lang in Epping/Hillgruber, BeckOK Grundgesetz, 56. Edition, Stand 15.08.2023, Art. 2 GG Rn. 75 ff.

<sup>234</sup> Martini, Das allgemeine Persönlichkeitsrecht im Spiegel der jüngeren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, JA 2009, 839 (844).

<sup>235</sup> VerFGH NRW Urt. v. 04.04.2022 – VerFGH 122/21 –, juris Rn. 70.

<sup>236</sup> VerFGH NRW Urt. v. 04.04.2022 – VerFGH 122/21 –, juris Rn. 74, 85.

<sup>237</sup> Di Fabio in Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Losebl. (Stand September 2022), Art. 2 GG Rn. 181.

<sup>238</sup> Art. 9 Abs. 1 DSGVO.

Die für die äußerungsrechtlichen Schutzgehalte des allgemeinen Persönlichkeitsrechts geltenden Abwägungsgesichtspunkte dürften insoweit ergänzend heranzuziehen sein.<sup>239</sup>

Bei der Gewichtung des Interesses an der Wahrung der Parlamentsöffentlichkeit hat die Landesregierung zu berücksichtigen, dass eine Verbreitung von personenbezogenen Informationen in einer Parlamentsdrucksache aufgrund der besonderen Eingriffsintensität nicht automatisch deshalb zulässig ist, weil über die betroffene Person in dem genannten Kontext bereits (zulässigerweise) in den Medien berichtet worden ist.<sup>240</sup> Maßgeblich für die Schwere des Öffentlichkeitsinteresses ist – neben der grundsätzlichen Bedeutung der parlamentarischen Öffentlichkeit in einer repräsentativen Demokratie – vielmehr vornehmlich das berechnete Interesse der Wählerinnen und Wähler an der betreffenden Fragestellung.<sup>241</sup> Dieses steigt vor allem mit der Bedeutung des konkreten parlamentarischen Kontrollinteresses. Eine vorangegangene mediale Berichterstattung dürfte bei der Gewichtung allerdings nicht vollständig außer Acht gelassen werden können, da eine solche jedenfalls nahelegt, dass es sich bei dem Gegenstand der parlamentarischen Anfrage um eine die Öffentlichkeit besonders berührende Fragestellung handelt. Eine Verbreitung von personenbezogenen Informationen in Parlamentsdrucksachen wird dementsprechend etwa für zulässig erachtet, wenn ein Sachverhalt aufgrund einer intensiven Medienberichterstattung eine so herausragende Aufmerksamkeit gefunden hat, dass eine Anonymisierung in der Öffentlichkeit auf großes Unverständnis stoßen würde.<sup>242</sup> Auch das Verhalten der betroffenen Person kann das Interesse am Schutz ihrer Persönlichkeitsrechte derart relativieren, dass eine öffentliche Beantwortung der parlamentarischen Anfrage hinzunehmen ist.<sup>243</sup> Ausschlaggebend ist insbesondere, inwieweit die betroffene Person mit ihrem Handeln Anlass zur parlamentarischen Kontrolle gegeben hat. Unter dem Aspekt der Selbstöffnung ist beispielsweise anerkannt, dass die betroffene Person eine Veröffentlichung sie betreffender Informationen eher zu erdulden hat, wenn sie in der Angelegenheit selbst (etwa publizistisch oder wissenschaftlich) an die Öffentlichkeit gegangen ist.<sup>244</sup> Entscheidend ist, ob sie mit einem bewussten Schritt in die Öffentlichkeit getreten ist;<sup>245</sup> eine bloßes „reaktives Verhalten“<sup>246</sup>, wie eine Stellungnahme zu Vorwürfen, die zuvor öffentlich gegen sie erhoben wurden, dürfte nicht genügen.<sup>247</sup> Abwägungsrelevant kann schließlich auch sein, ob es sich bei der betroffenen Person um

<sup>239</sup> Vgl. VerfGH RP Urt. v. 13.05.2014 – VGH B 35/12 –, juris Rn. 40.

<sup>240</sup> Vgl. VerfGH NRW Urt. v. 04.04.2022 – VerfGH 122/21 –, juris Rn. 74 f.; Ritzel/Bücker/Schreiner, Handbuch für die Parlamentarische Praxis, Losebl. (Stand März 2023), Vorb. zu §§ 100-106 GO BT, Rn. 120.

<sup>241</sup> NdsStGH Beschl. v. 24.03.2020 – 7/19 –, juris Rn. 42.

<sup>242</sup> Ritzel/Bücker/Schreiner, Handbuch für die Parlamentarische Praxis, Losebl. (Stand März 2023), Vorb. zu §§ 100-106 GO BT, Rn. 121.

<sup>243</sup> Hat die betroffene Person in die Datenverarbeitung ausdrücklich oder konkludent eingewilligt, dürfte bereits der Schutzbereich des allgemeinen Persönlichkeitsrechts nicht eröffnet sein, vgl. VerfGH RP, Beschl. v. 27.10.2017 – VGH B 37/16 –, juris Rn. 26.

<sup>244</sup> VerfGH NRW Urt. v. 04.04.2022 – VerfGH 122/21 –, juris Rn. 77.

<sup>245</sup> BVerfG Beschl. v. 06.11.2019 – 1 BvR 276/17 –, BVerfGE 152, 216 (269) Rn. 129, (270 f.) Rn. 134.

<sup>246</sup> VerfGH NRW Urt. v. 04.04.2022 – VerfGH 122/21 –, juris Rn. 77.

<sup>247</sup> Vgl. BGH Urt. v. 15.09.2015 – V I ZR 175/14 –, NJW 2016, 789 (791) Rn. 27.

eine Person der Zeitgeschichte (etwa Spitzenrepräsentanten der Exekutive oder sonstige Prominente) handelt, die ohnehin in gesteigertem Maße dem Interesse der Öffentlichkeit ausgesetzt ist.<sup>248</sup>

### c. Ergebnis

Landesdatenschutzvorschriften dürften im Regelfall verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden sein, da sie im Lichte des verfassungsrechtlichen Auftrags einer effektiven parlamentarischen Kontrolle zu lesen sind.<sup>249</sup> Entscheidend ist ihre verfassungskonforme Anwendung im Einzelfall, und damit die Abwägungsentscheidung zwischen dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht einerseits und dem parlamentarischen Frage- und Informationsrecht andererseits, die anhand der vorstehenden Leitlinien vorzunehmen ist.

## III. Einwand des unzumutbaren Verwaltungsaufwands

Die Beantwortung einer parlamentarischen Anfrage, die – entsprechend der im Gutachtenauftrag angeführten Kleinen Anfrage – auf eine Übermittlung umfassender statistischer Daten gerichtet ist, kann nicht nur datenschutzrechtliche Fragen aufwerfen, sondern auch mit einem hohen Verwaltungsaufwand verbunden sein. Ob und inwieweit die Landesregierung berechtigt ist, die Antworterteilung aufgrund eines unzumutbaren Verwaltungsaufwands einzuschränken, wird mit den nachfolgend abzuhandelnden Fragen 4 bis 7 näher beleuchtet.

### 1. Darf die Landesregierung die Beantwortung parlamentarischer Anfragen wegen des Arbeitsaufwands, der zur Beschaffung oder Aufbereitung der gewünschten Informationen notwendig ist, ablehnen? (Frage 4)

Zur Beantwortung einer parlamentarischen Anfrage kann bei der Landesregierung ein nicht unerheblicher Verwaltungsaufwand anfallen. Denn wie einleitend unter Punkt B. I. 2. gezeigt, ist die Landesregierung grundsätzlich unter anderem dazu verpflichtet, die parlamentarischen Anfragen vollständig und zutreffend zu beantworten. Dabei treffen die Landesregierung umfassende Informationsbeschaffungs- und Rekonstruktionspflichten. Sie hat alle Informationen mitzuteilen, über die sie verfügt oder die sie in Erfahrung bringen kann.<sup>250</sup> Hierbei hat sie sämtliche ihr zu Gebote stehenden Möglichkeiten der Informationsbeschaffung auszuschöpfen.<sup>251</sup>

<sup>248</sup> Ritzel/Bücker/Schreiner, Handbuch für die Parlamentarische Praxis, Losebl. (Stand März 2023), Vorb. zu §§ 100-106 GO BT, Rn. 121.

<sup>249</sup> *Glauben* in Kugelman, Landesdatenschutzgesetz Rheinland-Pfalz, 1. Aufl. 2020, § 23 LDSG Rn. 21.

<sup>250</sup> Vgl. BVerfG Urt. v. 07.11.2017 – 2 BvE 2/11 –, BVerfGE 147, 50 (147) Rn. 249.

<sup>251</sup> Vgl. BVerfG Urt. v. 07.11.2017 – 2 BvE 2/11 –, BVerfGE 147, 50 (147 f.) Rn. 250; BremStGH, Urt. v. 26.02.2019 – St 1/18 –, juris Rn. 40.

Dazu gehört vielfach eine Informationsabfrage bei den ihr nachgeordneten Behörden.<sup>252</sup> Reicht die Aktenlage nicht aus, muss sie sich zusätzlich um die Beschaffung von Informationen aus nichtaktenförmigen Quellen bemühen.<sup>253</sup> Dies umfasst auch das persönliche, nicht aktenkundige Wissen der handelnden Personen, jedenfalls soweit es in amtlicher Eigenschaft erlangt worden ist.<sup>254</sup> Die Landesregierung kann ferner gehalten sein, länger zurückliegende Vorgänge, sogar solche, die den Verantwortungsbereich früherer Landesregierungen betreffen, zu rekonstruieren.<sup>255</sup> Ohne eine entsprechende Aufklärung kann sie sich nicht auf Nichtwissen berufen.<sup>256</sup>

Das parlamentarische Frage- und Informationsrecht steht allerdings unter dem Vorbehalt der Zumutbarkeit.<sup>257</sup> Der Zumutbarkeitsvorbehalt ist auf das verfassungsrechtliche Gebot gegenseitiger Rücksichtnahme im Verhältnis von Verfassungsorganen zurückzuführen (hierzu a). Er bewirkt, dass der Landesregierung in den Fällen, in denen ihr eine Beantwortung der parlamentarischen Anfrage im grundsätzlich geschuldeten Umfang nicht zuzumuten ist, weil der damit verbundene Verwaltungsaufwand ihre Funktionsfähigkeit beeinträchtigen würde, ein Antwortverweigerungsrecht nach Art. 89a Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 Alt. 1 LV zur Seite steht (hierzu b). Dieses ermöglicht es der Landesregierung, ihr Antwortverhalten auf das ihr (noch) zumutbare Maß zu reduzieren (hierzu c).

#### a. Verfassungsrechtliche Wurzeln des Zumutbarkeitsvorbehalts

Der Zumutbarkeitsvorbehalt dient der Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit der Landesregierung, die verfassungsrechtlich über das aus dem Gewaltenteilungsprinzip folgende Gebot der gegenseitigen Rücksichtnahme von Verfassungsorganen geschützt ist.<sup>258</sup> Dieses verpflichtet die Verfassungsorgane zu wechselseitiger Achtung, Rücksichtnahme und Kooperation.<sup>259</sup> Demnach hat jedes Staatsorgan bei der Erfüllung seiner Aufgaben die Funktionsbereiche der anderen Organe zu respektieren.<sup>260</sup> Insbesondere muss gewährleistet bleiben, dass alle Staatsorgane ihre

<sup>252</sup> Dies gilt im Rahmen des Verantwortungsbereichs der Landesregierung (vgl. Punkt B. I. 2.) sowohl für die unmittelbare als auch die mittelbare Staatsverwaltung, vgl. NdsStGH, Urt. v. 17.08.2012 – 1/12 –, juris Rn. 54 f.

<sup>253</sup> Vgl. HambVerfG Urt. v. 21.12.2010 – HVerfG 1/10 – juris Rn. 75.

<sup>254</sup> Vgl. HambVerfG Urt. v. 21.12.2010 – HVerfG 1/10 – juris Rn. 77.

<sup>255</sup> Vgl. BVerfG Urt. v. 07.11.2017 – 2 BvE 2/11 –, BVerfGE 147, 50 (147) Rn. 249; vgl. BVerfG, Beschl. v. 01.07.2009 – 2 BvE 5/06 –, BVerfGE 124, 161 (197 f.).

<sup>256</sup> NdsStGH Urt. v. 17.08.2012 – 1/12 –, juris Rn. 54; *Edinger* in Brocker/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, Handkommentar, 2. Aufl. 2022, Art. 89a LV Rn. 15.

<sup>257</sup> BVerfG Urt. v. 07.11.2017 – 2 BvE 2/11 –, BVerfGE 147, 50 (147) Rn. 249; VerfGH BW, Urt. v. 25.09.2023 – 1 GR 85/22 –, juris Rn. 55.

<sup>258</sup> Vgl. VerfGH NRW Urt. v. 28.01.2020 – 5/18 –, juris Rn. 100; BerVerfGH, Beschl. v. 28.08.2019 – 52/19 –, juris Rn. 23; HambVerfG Urt. v. 28.11.2013 – 1/13 –, juris Rn. 51; *Sommerrmann* in v. Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, 7. Aufl. 2018, Art. 20 GG Rn. 225; *Glauben*, Umfang und Grenzen des parlamentarischen Fragerechts der Abgeordneten im Bund und in den Ländern, DVBl 2018, 751 (755).

<sup>259</sup> VerfGH NRW, Urt. v. 20.04.2021 – 177/20 –, juris Rn. 179.

<sup>260</sup> BayVerfGH Entsch. v. 26.07.2006 – Vf. 11-IVa-05 –, juris Rn. 440; VerfGH NRW, Urt. v. 04.10.1993 – 15/92 –, juris Rn. 105.

Aufgaben effektiv wahrnehmen können.<sup>261</sup> Nur unter dieser Voraussetzung ist ein sinn- und planvolles Zusammenwirken mehrerer prinzipiell gleich geordneter Staatsorgane im Interesse einer bestmöglichen Verwirklichung des Gemeinwohls zu erreichen.<sup>262</sup> Das Gebot der Rücksichtnahme ist auch bei der Ausübung parlamentarischer Kontrolle zu beachten. Diese ist zwar einerseits gerade dazu bestimmt, eine demokratischen und rechtsstaatlichen Grundsätzen entsprechende Ausübung der Regierungsfunktion sicherzustellen, kann diese Funktion andererseits aber auch stören.<sup>263</sup> Die Ausarbeitung einer Antwort auf eine parlamentarische Anfrage kann nämlich unter Umständen mit einem solchen Zeit-, Personal- und Kostenaufwand verbunden sein, dass die ordnungsgemäße Erfüllung der übrigen Regierungs- und Verwaltungsaufgaben gefährdet wird. In einem solchen Fall droht die parlamentarische Kontrolle auf eine „administrative Überkontrolle“<sup>264</sup> hinauszulaufen. Sie bedarf mithin einer Begrenzung auf ein funktionsverträgliches, das heißt ein der Landesregierung im Hinblick auf den Verwaltungsaufwand zumutbares Maß.<sup>265</sup>

## b. Dogmatische Einordnung als Antwortverweigerungsrecht

Während unbestritten ist, dass die Landesregierung eine parlamentarische Anfrage jedenfalls im Ergebnis nicht beantworten muss, soweit ihr dies aufgrund des Verwaltungsaufwands nicht zugemutet werden kann, ist die dogmatische Einordnung des Zumutbarkeitsvorbehalts noch nicht abschließend geklärt. Angesichts des geschilderten verfassungsrechtlichen Hintergrundes liegt es nahe, der Landesregierung im Falle eines unzumutbaren Verwaltungsaufwands zum Schutz ihrer Funktionsfähigkeit ein Antwortverweigerungsrecht nach Art. 89a Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 Alt. 1 LV zuzugestehen.<sup>266</sup>

Diese dogmatische Verortung ist allerdings nicht zwingend. In der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung einiger Länder wird der Zumutbarkeitsvorbehalt teilweise zur Konkretisierung des grundsätzlichen Umfangs der Antwortpflicht der Landesregierung herangezogen.<sup>267</sup> Er

<sup>261</sup> *Glauben*, Umfang und Grenzen des parlamentarischen Fragerechts der Abgeordneten im Bund und in den Ländern, DVBl 2018, 751 (755).

<sup>262</sup> BayVerfGH Entsch. v. 26.07.2006 – Vf. 11-IVa-05 –, juris Rn. 440; VerfGH NRW, Urt. v. 04.10.1993 – 15/92 –, juris Rn. 105.

<sup>263</sup> BVerfG Urt. v. 07.11.2017 – 2 BvE 2/11 –, BVerfGE 147, 50 (140) Rn. 231.

<sup>264</sup> BVerfG Urt. v. 17.07.1984 – 2 BvE 11/83 –, BVerfGE 67, 100 (140).

<sup>265</sup> BVerfG Urt. v. 07.11.2017 – 2 BvE 2/11 –, BVerfGE 147, 50 (140) Rn. 231.

<sup>266</sup> Vgl. LVerfG LSA, Urt. v. 02.02.2021 – LVG 5/20 –, juris Rn. 63; VerfGH NRW Urt. v. 28.01.2020 – 5/18 –, juris Rn. 87, 100; BerlVerfGH, Beschl. v. 28.08.2019 – 52/19 –, juris Rn. 23; HambVerfG, Urt. v. 21.12.2010 – HVerfG 1/10 –, juris Rn. 58; *Edinger* in Brocker/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, Handkommentar, 2. Aufl. 2022, Art. 89a LV Rn. 19; Ritzel/Bücker/Schreiner, Handbuch für die Parlamentarische Praxis, Losebl. (Stand März 2023), Vorb. zu §§ 100-106 GO BT, Rn. 137; *Wünsch/Harks*, Parlamentarisches Fragerecht und Antwortpflicht der Landesregierung in Sachsen-Anhalt, LKV 2014, 438 (442).

<sup>267</sup> Vgl. SächsVerfGH Urt. v. 11.04.2018 – Vf. 77-I-17 –, juris Rn. 33 ff.; NdsStGH Urt. v. 29.01.2016 – 1/15 –, juris Rn. 41 ff.

schlägt sich danach schon in der Definition eines vollständigen,<sup>268</sup> zutreffenden und unverzüglichen<sup>269</sup> Antwortverhaltens nieder. Dieser Ansatz dürfte auf den Wortlaut der jeweiligen landesverfassungsrechtlichen Regelungen zurückzuführen sein, nach denen die Landesregierung von vornherein lediglich dazu verpflichtet ist, parlamentarische Anfragen „nach bestem Wissen unverzüglich und vollständig“ zu beantworten (vgl. etwa Art. 51 Abs. 1 Satz 1 Verfassung des Freistaates Sachsen, Art. 40 Abs. 1 Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern, Art. 24 Abs. 1 Niedersächsische Verfassung). Hierzu soll es genügen, wenn die Landesregierung alle Informationen, über die sie verfügt oder mit zumutbarem Aufwand verfügen könnte, lückenlos mitteilt und nichts, was bekannt ist oder mit zumutbarem Aufwand hätte in Erfahrung gebracht werden können, verschweigt.<sup>270</sup> Dies hat letztlich zur Folge, dass die Landesregierung den parlamentarischen Frage- und Informationsanspruch bereits vollumfänglich erfüllt, sobald sie das ihr Zumutbare zur Antworterteilung unternommen hat. Damit braucht die Landesregierung ihr Antwortverhalten nicht nach den für die Ausübung eines Antwortverweigerungsrechts geltenden Grundsätzen zu begründen und zu rechtfertigen.<sup>271</sup>

Abgesehen von dem genannten Wortlautargument dürften jedoch keine Gründe dafür ersichtlich sein, weshalb eine Einschränkung der Antworterteilung aufgrund eines unzumutbaren Verwaltungsaufwands anderen, gegebenenfalls weniger strengen Voraussetzungen unterworfen sein sollte, als sonstige Antwortverweigerungen, die dem Schutz der Funktionsfähigkeit der Landesregierung dienen. Dies gilt vor allem dann, wenn die Antwort offensichtlich nur in einer eingeschränkten Form erteilt wird, beispielsweise ganze Einzelfragen unbeantwortet bleiben oder die geschäftsordnungsrechtlich festgeschriebene Antwortfrist überschritten wird. Der hohe Stellenwert des parlamentarischen Frage- und Informationsrechts spricht vielmehr dafür, dass jede Beschränkung einer Antworterteilung die Geltendmachung eines Antwortverweigerungsrechts bedingt. Andernfalls droht das verfassungsrechtlich vorgegebene Regel-/Ausnahmeverhältnis zwischen Antwortpflicht und Antwortverweigerung in sein Gegenteil verkehrt zu werden. Angesichts dessen und unter Berücksichtigung des Umstands, dass Art. 89a LV der Landesregierung nicht schon per se erlaubt die Antwort nur „nach bestem Wissen“ zu erteilen (vgl. Art. 89a Abs. 1 LV), sondern ihr zum Schutz ihrer Funktionsfähigkeit lediglich ein Antwortverweigerungsrecht einräumt (vgl. Art. 89a Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 Alt. 1 LV), dürfte es jedenfalls für die Verfassungslage in Rheinland-Pfalz vorzugswürdig erscheinen, die Landesregierung zur Geltendmachung einer aufwandsbedingten Unzumutbarkeit der Antworterteilung auf ihr Antwortverweigerungsrecht zu verweisen.

<sup>268</sup> Vgl. SächsVerfGH Urt. v. 11.04.2018 – Vf. 77-I-17 –, juris Rn. 35; LVerfG Bbg Beschl. v. 16.11.2000–31/00 –, juris Rn. 51; Lenz, Beantwortung Kleiner Anfragen unter Verweis auf externe Quellen, 2023, Landtag Brandenburg, Parlamentarischer Beratungsdienst, S. 25.

<sup>269</sup> Vgl. NdsStGH Urt. v. 29.01.2016 – 1/15 –, juris Rn. 43.

<sup>270</sup> LVerfG MV Urt. v. 30.06.2016 – 1/15 –, juris Rn. 22.

<sup>271</sup> Die landesverfassungsgerichtliche Rechtsprechung versucht dies mit sonstigen Darlegungs- und Begründungsanforderungen auszugleichen, vgl. SächsVerfGH Urt. v. 11.04.2018 – Vf. 77-I-17 –, juris Rn. 35; NdsStGH Urt. v. 29.01.2016 – 1/15 –, juris Rn. 53 ff.

### c. Reduktion des Antwortverhaltens auf das zumutbare Maß

Der mit der Beantwortung einer parlamentarischen Anfrage verbundene Aufwand vermag unter Zumutbarkeitsgesichtspunkten erst dann ein Antwortverweigerungsrecht aus Art. 89a Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 Alt. 1 LV zu begründen, wenn er derart hoch ist, dass er die Funktionsfähigkeit der Landesregierung nicht unerheblich beeinträchtigen würde.<sup>272</sup> Hiervon ist auszugehen, wenn die Landesregierung zur Beantwortung der Anfrage im grundsätzlich geschuldeten Umfang die ordnungsgemäße Erfüllung der übrigen Regierungs- und Verwaltungsaufgaben in unververtretbarem Umfang vernachlässigen müsste.<sup>273</sup> Ob und inwieweit dies der Fall ist, muss im Einzelfall anhand einer Abwägung zwischen dem parlamentarischen Frage- und Informationsrecht und der Pflicht zur Rücksichtnahme auf die Funktionsfähigkeit der Landesregierung als Staatsorgan beurteilt werden (siehe Punkt B. I. 3.). Das insoweit bestehende Spannungsverhältnis ist nach dem Grundsatz der praktischen Konkordanz aufzulösen.<sup>274</sup> Das parlamentarische Frage- und Informationsrecht darf keinesfalls weitreichender beschränkt werden, als es der Schutz der Funktionsfähigkeit der Landesregierung gebietet. Ein der Landesregierung zur Beantwortung der parlamentarischen Anfrage nicht zuzumutender Aufwand vermag mithin von vornherein lediglich eine Reduktion des Antwortverhaltens auf das zumutbare Maß zu rechtfertigen.<sup>275</sup> Die Landesregierung wird die Antwort daher in aller Regel zumindest in eingeschränkter Form zu erteilen haben, wobei sie hauptsächlich eine Fristverlängerung<sup>276</sup> oder eine Teilantwort<sup>277</sup> in Betracht zu ziehen haben wird. Eine vollständige Ablehnung der Beantwortung der parlamentarischen Anfrage dürfte nur in den seltensten Fällen gerechtfertigt sein.<sup>278</sup>

### d. Ergebnis

Ein übermäßiger Verwaltungsaufwand zur Beantwortung eines parlamentarischen Informationsverlangens kann grundsätzlich geeignet sein, die verfassungsrechtlich über das Gebot gegenseitiger Rücksichtnahme im Verhältnis zwischen Verfassungsorganen verbürgte Funktionsfähigkeit der Landesregierung zu beeinträchtigen. Je nach Einzelfall kann der Verwaltungsaufwand deshalb ein Antwortverweigerungsrecht der Landesregierung aus Art. 89a Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 Alt. 1 LV nach sich ziehen. Ein solches dürfte die Landesregierung aber nur zur Reduktion ihres Antwortverhaltens auf ein ihr noch zumutbares Maß, das heißt in aller Regel nicht zur vollständigen Ablehnung, sondern nur zur Beschränkung der Art und Weise der Antworterteilung berechtigen.

<sup>272</sup> Vgl. *Brenner*, Reichweite und Grenzen des parlamentarischen Fragerechts, 2009, S. 41.

<sup>273</sup> Vgl. VerfGH NRW, Urt. v. 04.10.1993 – 15/92 –, juris Rn. 107; *Harks*, Das Fragerecht der Abgeordneten, JuS 2914, 979 (981).

<sup>274</sup> *Glauben*, Umfang und Grenzen des parlamentarischen Informationsrechts, LKRZ 2015, 129 (134).

<sup>275</sup> Vgl. BVerfG Urt. v. 07.11.2017 – 2 BvE 2/11 –, BVerfGE 147, 50 (147 f.) Rn. 250; HambVerfG Urt. v. 21.12.2010 – HVerfG 1/10 –, juris Rn. 78.

<sup>276</sup> Vgl. BVerfG Urt. v. 07.11.2017 – 2 BvE 2/11 –, BVerfGE 147, 50 (147 f.) Rn. 250, s.a. Punkt B. III. 3. a.

<sup>277</sup> Vgl. NdsStGH Urt. v. 29.01.2016 – 1/15 –, juris Rn. 47.

<sup>278</sup> *Edinger* in *Brocker/Droege/Jutzi*, Verfassung für Rheinland-Pfalz, Handkommentar, 2. Aufl. 2022, Art. 89a LV Rn. 20; *Ritzel/Bücker/Schreiner*, Handbuch für die Parlamentarische Praxis, Losebl. (Stand März 2023), Vorb. zu §§ 100-106 GO BT, Rn. 137.

## 2. Welcher zeitliche Umfang spricht für eine bestehende Unzumutbarkeit der Beantwortung einer parlamentarischen Anfrage? (Frage 5)

Für die Ermittlung der Grenze dessen, was der Landesregierung mit Blick auf ihre Funktionsfähigkeit zur Antworterteilung noch zugemutet werden kann, kommt es in erster Linie darauf an, wie viel der Landesregierung in zeitlicher Hinsicht abverlangt werden darf, um die Anfrage möglichst vollständig und zutreffend zu erteilen. Dies wirkt sich vor allem bei der Bestimmung des Umfangs möglicher Fristverlängerungen und Teilantworten aus (siehe Punkt B. III. 4. c. bb.). Der zumutbare Zeitaufwand lässt sich nicht abstrakt bestimmen, sondern ist im Rahmen der Abwägungsentscheidung für jeden Einzelfall gesondert festzustellen. Eine Richtschnur bieten allerdings die zur Konkretisierung des Merkmals der „Unverzüglichkeit“ aus Art. 89a Abs. 1 LV geschäftsordnungsrechtlich geregelten Fristen.<sup>279</sup>

Gemäß Art. 89a Abs. 1 LV hat die Landesregierung parlamentarische Anfragen unverzüglich zu beantworten. Dies wird entsprechend der zivilrechtlichen Legaldefinition der Unverzüglichkeit gemeinhin dahingehend verstanden, dass die Antworterteilung ohne schuldhaftes Zögern erfolgen muss (vgl. § 121 Abs. 1 Satz 1 Bürgerliches Gesetzbuch).<sup>280</sup> Anders als im Zivilrecht kommt es zur Beurteilung des verfassungsrechtlichen Begriffs der Unverzüglichkeit einer Antworterteilung aber nicht auf ein subjektiv vorwerfbares Verhalten einzelner Mitarbeitenden der Landesregierung an.<sup>281</sup> Insbesondere ist unerheblich, ob diese etwaige Verzögerungen in der Antworterteilung aufgrund einer Auslastung der Arbeitskapazitäten zu verschulden haben. Maßgeblicher Anhaltspunkt dafür, bis wann die Antwort vorliegen soll, bildet ausweislich der Gesetzesbegründung vielmehr die Frist, welche die Geschäftsordnung des Landtags für die Beantwortung der jeweiligen Anfrage vorsieht.<sup>282</sup> Diese beträgt bei Kleinen Anfragen drei (vgl. § 97 Abs. 4 Satz 1 GOLT) und bei Großen Anfragen sechs Wochen (vgl. § 95 Abs. 2 GOLT). Diese Antwortfristen können bei Zustimmung der Anfragenden ausnahmsweise verlängert werden. Für Kleine Anfragen ist dies ausdrücklich in § 97 Abs. 3 Satz 2 und 3 GOLT geregelt. Hiernach kann der Präsident die Frist zur Beantwortung der Kleinen Anfrage im Einvernehmen mit den Anfragenden im Ausnahmefall verlängern, wobei die gesamte zur Beantwortung der Kleinen Anfrage bestehende Frist einen Zeitraum von sechs Wochen nicht übersteigen soll. Auch für Große Anfragen ist – trotz einer fehlenden ausdrücklichen Regelung – anerkannt, dass die Frist in besonders gelagerten Fällen bei Zustimmung der Anfragenden entsprechend § 97 Abs. 3 Satz 2 und 3

<sup>279</sup> Vgl. VerFGH NRW Ur. v. 04.10.1993 – 15/92 –, juris Rn. 115; *Edinger* in Brocker/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, Handkommentar, 2. Aufl. 2022, Art. 89a LV Rn. 16; *Berger*, Parlamentarische Frage- und Auskunftsrechte und Informationspflichten der Exekutive im Land Bremen sowie in der Stadtgemeinde Bremen, Wissenschaftlicher Dienst der Bremischen Bürgerschaft, 2008, S. 19; *Wünsch/Harks*, Parlamentarisches Fragerecht und Antwortpflicht der Landesregierung in Sachsen-Anhalt, LKV 2014, 438 (445).

<sup>280</sup> LT-Drs. 13/5066, 13; *Edinger* in Brocker/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, Handkommentar, 2. Aufl. 2022, Art. 89a LV Rn. 16.

<sup>281</sup> Vgl. NdsStGH Ur. v. 29.01.2016 – 1/15 –, juris Rn. 43.

<sup>282</sup> LT-Drs. 13/5066, 13.

GOLT durch den Präsidenten verlängert werden kann.<sup>283</sup> Die Verlängerungen betragen hier zu meist zwei bis drei Wochen. Die bislang längste Fristverlängerung war im Zuge der COVID-19-Pandemie zu verzeichnen, im Rahmen derer der Ältestenrat die Antwortfrist für Große Anfragen vorübergehend generell auf insgesamt zwölf Wochen festlegte.

Diese geschäftsordnungsrechtlich festgelegten Fristen vermögen als Binnenrecht des Landtags zwar keine Pflichten der Landesregierung zu begründen.<sup>284</sup> Sie beschreiben jedoch eine Erwartungshaltung des Landtags, innerhalb welcher Zeitspanne die parlamentarische Anfrage zu beantworten ist,<sup>285</sup> an der die Landesregierung ihr Antwortverhalten in der Praxis üblicherweise ausrichtet,<sup>286</sup> zumal ein Überschreiten der Fristen zur Folge hat, dass die Anfrage zur Besprechung auf die Tagesordnung der nächsten Plenarsitzung gesetzt werden kann (vgl. § 95, § 97 Abs. 4 GOLT). Die geschäftsordnungsrechtlichen Fristen indizieren damit den der Landesregierung im Regelfall zur Antworterteilung in zeitlicher Hinsicht zumutbaren Aufwand.<sup>287</sup> Dabei wird das zumutbare Mindestmaß durch die Antwortfristen markiert. Denn die Landesregierung darf regelmäßig davon ausgehen, dass sie die Anfrage noch unverzüglich beantwortet, solange sie die Antwortfrist nicht überschreitet. Umgekehrt dürfen die Anfragenden von ihr erwarten, dass sie zumindest die Antwortfrist vollumfänglich ausschöpfen wird, um die Anfrage möglichst vollständig und zutreffend zu beantworten. Der Höhe nach wird der zumutbare Zeitaufwand durch die für einvernehmliche Fristverlängerungen geltenden Regelhöchstfristen begrenzt. Wenn die Antwortfrist nämlich schon einvernehmlich nur auf die genannte Höchstfrist verlängert werden soll, wird die Landesregierung in der Regel weder berechtigt noch verpflichtet sein, die Beantwortung der Anfrage eigenmächtig länger hinauszuzögern. Es dürfte auch der Erwartung der Anfragenden entsprechen, dass die Landesregierung zur Antworterteilung insgesamt nicht mehr Zeit investieren wird, als der Landtag von ihr selbst bei ihrer Zustimmung in Ausnahmefällen verlangt.

Nach alledem bieten die geschäftsordnungsrechtlich festgelegten Fristen einen Anhalt für den der Landesregierung zur Antworterteilung zumutbaren Zeitaufwand. Sie erübrigen indes keine einzelfallbezogene Prüfung. Je nach den Umständen des Einzelfalls kann es der Landesregierung deswegen durchaus zuzumuten sein, für die Beantwortung mehr Zeit aufzuwenden, als durch die Regelhöchstfristen vorgegeben.

---

<sup>283</sup> Vgl. *Edinger* in *Brocker/Droege/Jutzi*, *Verfassung für Rheinland-Pfalz*, Handkommentar, 2. Aufl. 2022, Art. 89a LV Rn. 16.

<sup>284</sup> *Edinger* in *Brocker/Droege/Jutzi*, *Verfassung für Rheinland-Pfalz*, Handkommentar, 2. Aufl. 2022, Art. 89a LV Rn. 16; *Wünsch/Harks*, *Parlamentarisches Fragerecht und Antwortpflicht der Landesregierung in Sachsen-Anhalt*, LKV 2014, 438 (445).

<sup>285</sup> *Wünsch/Harks*, *Parlamentarisches Fragerecht und Antwortpflicht der Landesregierung in Sachsen-Anhalt*, LKV 2014, 438 (445).

<sup>286</sup> Vgl. § 38 Abs. 2, § 39 Abs. 1 *Gemeinsame Geschäftsordnung für die Landesregierung sowie für die Staatskanzlei und die Ministerien (Gemeinsame Geschäftsordnung – GGO –)* in der Fassung vom 23. Februar 2021.

<sup>287</sup> Vgl. *VerfGH NRW* Urt. v. 04.10.1993 – 15/92 –, juris Rn. 115.

**3. Muss die Landesregierung unter Berücksichtigung von § 97 Abs. 3 GOLT eine Fristverlängerung beantragen, wenn die Beantwortung einer parlamentarischen Anfrage nach ihrer Einschätzung einen erheblichen zeitlichen Aufwand bedeutet, der innerhalb der vorgesehenen Frist nicht möglich ist oder darf sie die Beantwortung gänzlich verweigern? Welche Anforderungen sind an die Begründung zu stellen? Reicht ein bloßer Hinweis auf den unzumutbaren Umfang aus oder muss dies konkret begründet werden? (Frage 6)**

Ein Antwortverweigerungsrecht wegen eines unzumutbaren Verwaltungsaufwands vermag, wie unter Punkt B. III. 1. c. gezeigt, von vornherein lediglich eine Beschränkung des Antwortverhaltens der Landesregierung auf das ihr zumutbare Maß zu rechtfertigen. Eine Unzumutbarkeit fristgerechter Beantwortung rechtfertigt deshalb regelmäßig nur eine Fristverlängerung (hierzu a), die – soweit sie nicht einvernehmlich erfolgt – nach Art. 89a Abs. 3 Satz 3 LV zu begründen ist (hierzu b).

**a. Primat der Fristverlängerung**

Bevor die Landesregierung die Beantwortung einer parlamentarischen Anfrage wegen eines unzumutbaren Verwaltungsaufwands vollständig ablehnen darf, hat sie stets zu prüfen, ob sie den Belangen ihrer Funktionsfähigkeit nicht bereits durch eine Einschränkung der Art und Weise der Antworterteilung ausreichend Rechnung tragen kann. In diesem Zusammenhang hat sie zu beachten, dass das parlamentarische Frage- und Informationsrecht durch inhaltliche Beschränkungen weitreichender beschnitten wird als durch zeitliche Modifikationen der Antworterteilung. Die Beantwortung einer parlamentarischen Anfrage innerhalb einer Fristverlängerung wird deshalb der Erteilung einer bloßen Teilantwort vorzuziehen sein.<sup>288</sup> Insoweit dürfte von einem grundsätzlichen Primat der Fristverlängerung auszugehen sein.

Ist der Landesregierung eine Antworterteilung lediglich in zeitlicher Hinsicht unzumutbar, weil sie die Anfrage nicht vor Ablauf der geschäftsordnungsrechtlich vorgesehenen Antwortfrist wohl aber innerhalb einer ihr zumutbaren verlängerten Frist erbringen kann, ohne dass infolge des hierzu notwendigen Aufwands ihr Funktionsfähigkeit beeinträchtigt würde, dürfte sie die Antwort demnach jedenfalls unter einer Fristverlängerung zu erteilen haben. In diesem Fall hat sie sich zuerst um eine einvernehmliche Fristverlängerung entsprechend § 97 Abs. 3 Satz 2 und 3 GOLT zu bemühen.<sup>289</sup> Bei einer solchen wird nämlich unter Einbeziehung sowohl der Landesregierung als auch der Anfragenden gemeinsam ausgehandelt, innerhalb welches Zeitraumes die Anfrage zu beantworten ist. Eine einvernehmliche Fristverlängerung stellt mithin – nicht zuletzt auch mit Rücksicht auf das Gebot gegenseitiger Achtung, Rücksichtnahme und Kooperation im

<sup>288</sup> Vgl. BVerfG Urt. v. 07.11.2017 – 2 BvE 2/11 –, BVerfGE 147, 50 (147 f.) Rn. 250; Ipsen, Fragerecht der Abgeordneten und Antwortpflicht der Landesregierung nach Art. 24 Abs. 1 der Niedersächsischen Verfassung, NdsVBl. 2013, 265 (266); Wunsch/Harks, Parlamentarisches Fragerecht und Antwortpflicht der Landesregierung in Sachsen-Anhalt, LKV 2014, 438 (445).

<sup>289</sup> Vgl. BVerfG Beschl. v. 01.07.2009 – 2 BvE 5/06 –, BVerfGE 124, 161 (197).

Verhältnis von Verfassungsorganen – den durchweg schonendsten Weg dar, die kollidierenden Interessen miteinander in Ausgleich zu bringen. Da die Landesregierung mit einem Antrag auf eine einvernehmliche Fristverlängerung noch kein Antwortverweigerungsrecht geltend macht, unterliegt ein solcher nicht der Begründungspflicht aus Art. 89a Abs. 3 Satz 3 LV. Die Landesregierung dürfte aber im eigenen Interesse gehalten sein, die inhaltlichen Voraussetzungen für eine einvernehmliche Fristverlängerung darzulegen und zu begründen, also zu erläutern, weshalb aus ihrer Sicht aufgrund der besonderen Umstände des Einzelfalles ausnahmsweise eine Fristverlängerung geboten erscheint. Scheitert eine einvernehmliche Lösung, hat die Landesregierung die Antwort unter Geltendmachung eines Antwortverweigerungsrechts zum Schutz ihrer Funktionsfähigkeit mit einer Fristverlängerung zu erteilen. Dazu hat sie innerhalb der Antwortfrist<sup>290</sup> die Gründe darzulegen, aufgrund derer ihr eine fristgerechte vollständige und zutreffende Beantwortung der parlamentarischen Anfrage nicht zuzumuten ist (siehe Punkt B. III. 3. b.) und die Anfrage sodann innerhalb einer ihr zumutbaren Fristverlängerung zu beantworten. Einen Anhaltspunkt dafür, welche Fristverlängerung der Landesregierung zuzumuten ist, bietet – vorbehaltlich besonderer Umstände des Einzelfalles – die in der Praxis für eine einvernehmliche Fristverlängerung geltende Regelhöchstfrist, die bei Kleinen Anfragen sechs Wochen beträgt und bei Großen Anfragen der bisherigen Praxis nach zu urteilen jedenfalls nicht über zwölf Wochen hinausgehen dürfte (siehe Punkt B. III. 2.).

#### **b. Begründung der Unzumutbarkeit einer fristgerechten Antworterteilung**

Jede nicht einvernehmliche Überschreitung der Antwortfrist stellt eine Einschränkung der Art und Weise der Antworterteilung und damit eine Form der Antwortverweigerung dar, die nach Art. 89a Abs. 3 Satz 3 LV zu begründen ist (siehe Punkt B. I. 3.). Etwas anderes ließe sich nur dann vertreten, wenn man entsprechend der oben dargelegten Auffassung einiger Landesverfassungsgerichte, die den Zumutbarkeitsvorbehalt bereits zur Auslegung des grundsätzlichen Anspruchsumfanges heranziehen, davon ausgehen würde, dass die Landesregierung die Anfrage schon unverzüglich beantwortet, solange sie die Antwort noch innerhalb einer ihr zumutbaren Frist erteilt. Eine solche Auslegung dürfte aber aus den bereits genannten Gründen abzulehnen sein (hierzu ausführlich Punkt B. III. 1. b.). Bei einer Fristverlängerung handelt es sich somit, ebenso wie bei jeder sonstigen Einschränkung der Antworterteilung, etwa durch eine Teilantwort oder einen Ausschluss der Öffentlichkeit mittels parlamentarischer Geheimhaltungsvorkehrungen, um eine rechtfertigungs- und damit auch begründungsbedürftige Antwortverweigerung.

Die Anforderungen an die Begründung entsprechen vollumfänglich den unter Punkt B. II. 7. b. dargelegten Grundsätzen. Danach genügt ein pauschales Berufen auf einen unzumutbaren zeitlichen Umfang der Anfrage nicht. Eine Ausnahme gilt nur dann, wenn evident ist, dass bei einer fristgerechten Antworterteilung die Funktionsfähigkeit der Landesregierung beeinträchtigt würde (siehe zur Begründung auch Punkt B. III. 5.).

---

<sup>290</sup> Vgl. HambVerfG Urt. v. 21.12.2010 – HVerfG 1/10 –, juris Rn. 62.

### c. Ergebnis

Die Landesregierung ist grundsätzlich gehalten, eine Fristverlängerung entsprechend § 97 Abs. 3 Satz 2 und 3 GOLT zu beantragen, wenn sich die parlamentarische Anfrage ihrer Einschätzung nach innerhalb der Antwortfrist nicht vollständig und zutreffend beantworten lässt. Kommt eine einvernehmliche Fristverlängerung nicht zustande, hat sie die Antwort von sich aus innerhalb einer Fristverlängerung zu erteilen. Die hiermit verbundene eingeschränkte, weil nicht unverzügliche Antworterteilung hat sie durch die Geltendmachung eines Antwortverweigerungsrechts nach Art. 89a Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 Alt. 1 LV entsprechend den allgemeinen Grundsätzen zu begründen. Ein pauschaler Hinweis auf einen unzumutbaren Umfang reicht hierzu regelmäßig nicht aus.

### 4. Welche Anforderungen sind an die Unzumutbarkeit einer Beantwortung sowohl in zeitlicher als auch in inhaltlicher Sicht zu stellen? (Frage 7 a)

Zur Bestimmung, ob der Landesregierung eine Antworterteilung wegen des erforderlichen Verwaltungsaufwands zum Schutz ihrer Funktionsfähigkeit nicht zugemutet werden kann, bedarf es einer Abwägung des parlamentarischen Frage- und Informationsrechts auf der einen und der Pflicht zur Rücksichtnahme auf die Funktionsfähigkeit der Landesregierung als Staatsorgan auf der anderen Seite. Beide Schutzgüter sind im Sinne praktischer Konkordanz so auszugleichen, dass sie möglichst weitgehend wirksam werden (siehe Punkt B. I. 3.). Dabei ist zu beachten, dass der Landesregierung bei der Beurteilung, inwiefern der zur Antworterteilung nötige Aufwand die ordnungsgemäße Erfüllung anderer Regierungs- und Verwaltungsaufgaben beeinträchtigt, ein verfassungsrechtlich umgrenzter Einschätzungsspielraum zukommen dürfte.<sup>291</sup> Hierbei handelt es sich nämlich letztlich um eine wertende Einschätzung, die allein den Organisationsbereich der Landesregierung betrifft.<sup>292</sup> Innerhalb dieses Einschätzungsspielraums darf die Landesregierung zur Wahrung ihrer Funktionsfähigkeit selbst über die Art und Weise der Antworterteilung befinden.<sup>293</sup> Soweit der Einschätzungsspielraum reicht, unterliegt die Abwägungsentscheidung nur einer eingeschränkten verfassungsgerichtlichen Kontrolle.<sup>294</sup> Überprüfbar bleibt indes, ob die zugrunde gelegten Annahmen und Abwägungsregeln sowie die Abwägung im konkreten Fall den verfassungsrechtlichen Anforderungen genügen, das heißt auch, ob sie innerhalb des der Landesregierung zuzugestehenden Einschätzungsspielraums verbleiben und zur Herstellung praktischer Konkordanz im konkreten Streitfall führen.<sup>295</sup>

<sup>291</sup> Vgl. VerFGH NRW, Urt. v. 04.10.1993 – 15/92 –, juris Rn. 110 ff.

<sup>292</sup> Vgl. VerFGH NRW, Urt. v. 04.10.1993 – 15/92 –, juris Rn. 113.

<sup>293</sup> Vgl. LVerfG LSA Urt. v. 21.11.2022 – LVG 5/22 –, juris Rn. 71; VerFGH NRW, Urt. v. 20.04.2021 – 177/20 –, juris Rn. 201; LVerfG LSA, Urt. v. 02.02.2021 – LVG 5/20 –, juris Rn. 52; NdsStGH, Urt. v. 29.01.2016 – 1/15 –, juris Rn. 52; a.A. LVerfG Bbg. Beschl. v. 16.11.2000 – 31/00 –, juris Rn. 53; s.a. Lenz, Beantwortung Kleiner Anfragen unter Verweis auf externe Quellen, 2023, Landtag Brandenburg, Parlamentarischer Beratungsdienst, S. 9.

<sup>294</sup> VerFGH NRW Urt. v. 04.10.1993 – 15/92 – juris Rn. 113, 118; Brenner, Reichweite und Grenzen des parlamentarischen Fragerechts, 2009, S. 70.

<sup>295</sup> Vgl. BVerfG Urt. v. 07.11.2017 – 2 BvE 2/11 –, BVerfGE 147, 50 (145 f.) Rn. 245; BVerfG Beschl. v. 14.03.2006 – 1 BvR 2087/03 –, BVerfGE 115, 205 (234).

Im Rahmen der Abwägung wird die Landesregierung zunächst das parlamentarische Informationsinteresse zu gewichten haben (hierzu a). Sodann hat sie zu ermitteln, ob und inwieweit sich eine Antworterteilung im grundsätzlich geschuldeten Umfang auf ihre Funktionsfähigkeit auswirken würde (hierzu b). Schließlich sind die beiden betroffenen Verfassungsgüter nach dem Grundsatz praktischer Konkordanz in einen angemessenen Ausgleich zu bringen (hierzu c).

#### **a. Gewichtung des parlamentarischen Informationsinteresses**

Für die Gewichtung des parlamentarischen Informationsinteresses gelten die unter Punkt B. II. 8. b. dargelegten Grundsätze. Daneben dürften im Kontext einer Antwortverweigerung zum Schutz der Funktionsfähigkeit der Landesregierung vor allem die Dringlichkeit und die Aktualität des Informationsverlangens eine Rolle spielen, da sich diese auf den zeitlichen und inhaltlichen Umfang der Antworterteilung auswirken können. Ist die Fragestellung aufgrund des tagespolitischen Geschehens besonders dringlich, wird die Landesregierung etwa größerer Anstrengungen zu unternehmen haben, die Anfrage möglichst zeitnah zu beantworten. Jedenfalls darf sie die Antwort nicht so lange hinauszögern, bis sie für die Informations- und Kontrollzwecke der Anfragenden praktisch wertlos wird.<sup>296</sup> Umgekehrt wird ihr hinsichtlich der Intensität, Tiefe und Detailliertheit der Antwort umso weniger zuzumuten sein, je länger der aufzuklärende Sachverhalt zurückliegt, je weniger aktuelle Bezüge er aufweist und je mehr durch den Zeitablauf die Möglichkeiten eingeschränkt sind, auf die Antwort politisch angemessen zu reagieren.<sup>297</sup>

#### **b. Schwere der Auswirkungen auf die Funktionsfähigkeit der Landesregierung**

Ausgangspunkt der Beurteilung der Schwere der mit einer Antworterteilung im grundsätzlich geschuldeten Umfang verbundenen Auswirkungen auf die Funktionsfähigkeit der Landesregierung bildet das konkrete Informationsverlangen. Dieses ist im Wege der Auslegung der parlamentarischen Anfrage zu bestimmen, wobei der wirkliche Willen der Anfragenden – sofern erkennbar – zu berücksichtigen ist.<sup>298</sup> Ausgehend hiervon hat die Landesregierung zu ermitteln, welcher Aufwand in zeitlicher, personeller und finanzieller Hinsicht erforderlich ist, um den Kern dieses Informationsbedürfnisses innerhalb der geschäftsordnungsrechtlich festgelegten Antwortfrist vollständig und zutreffend zu befriedigen. Hierbei ist der gesamte zur Gewinnung und Aufbereitung der verlangten Informationen bei der Landesregierung einschließlich der ihr nachgeordneten Behörden anfallende Aufwand einzukalkulieren. Auch die rechtliche und tatsächliche Schwierigkeit der Fragestellung darf in Anschlag gebracht werden. Schließlich hat die

<sup>296</sup> Vgl. VerFGH NRW Urt. v. 04.10.1993 – 15/92 – juris Rn. 115; *Berger*, Parlamentarische Frage- und Auskunftsrechte und Informationspflichten der Exekutive im Land Bremen sowie in der Stadtgemeinde Bremen, Wissenschaftlicher Dienst der Bremischen Bürgerschaft, 2008, S. 18.

<sup>297</sup> Vgl. VerFGH BW Urt. v. 25.07.2023 – 1 GR 85/22 –, juris Rn. 59; BayVerfGH Ent. v. 17.07.2001 – Vf. 56-IVa-00 –, juris Rn. 38; *Berger*, Parlamentarische Frage- und Auskunftsrechte und Informationspflichten der Exekutive im Land Bremen sowie in der Stadtgemeinde Bremen, Wissenschaftlicher Dienst der Bremischen Bürgerschaft, 2008, S. 18.

<sup>298</sup> Vgl. BVerfG Urt. v. 07.11.2017 – 2 BvE 2/11 –, BVerfGE 147, 50 (148 f.) Rn. 252.

Landesregierung zu bewerten, ob und inwieweit aufgrund des ermittelten Aufwands eine Vernachlässigung anderer Regierungs- und Verwaltungsaufgaben droht. Von einer zu befürchtenden Vernachlässigung anderer Aufgaben dürfte mit Blick auf den der Landesregierung insoweit zuzugestehenden Einschätzungsspielraum bereits dann auszugehen sein, wenn andere Aufgaben zur Erledigung anstehen, für deren vorrangige Behandlung gute Gründe sprechen, und bei denen einleuchtet, dass sie die Kapazität der für die Antworterteilung realistischer Weise in Betracht kommenden Mitarbeitenden in einem Umfang binden, bei dem eine vollständige und zutreffende Antworterteilung innerhalb der Antwortfrist nicht leistbar ist.<sup>299</sup> Das Ausmaß der hiermit verbundenen Auswirkungen auf die Funktionsfähigkeit der Landesregierung bemisst sich primär danach, ob die übrigen Aufgaben nur mit erheblichen Verzögerungen wahrgenommen werden könnten<sup>300</sup> oder in bestimmten Bereichen gar ein Zustand der Funktionsunfähigkeit zu besorgen wäre<sup>301</sup>. Letzteres ist vor allem bei besonderen Belastungssituationen, wie anlässlich der COVID-19-Pandemie oder der Flutkatastrophe im Ahrtal 2021, denkbar.

### c. Schaffung eines Ausgleichs im Wege der praktischen Konkordanz

Die so gewichteten kollidierenden Verfassungsgüter hat die Landesregierung unter Berücksichtigung aller Umstände des Einzelfalls im Sinne praktischer Konkordanz möglichst schonend und zugleich wirksam auszugleichen. Hierbei hat sie dem parlamentarische Frage- und Informationsrecht in größtmöglichem Umfang Geltung zu verschaffen. Sie hat stets „so viel Antwort wie möglich“<sup>302</sup> zu liefern. Daher wird sie zunächst zu prüfen haben, ob ihr eine Antworterteilung im grundsätzlich geschuldeten Umfang aufgrund der damit verbundenen Auswirkungen auf die sonstige Aufgabenerfüllung überhaupt unzumutbar ist. Nur wenn dies der Fall ist, darf die Landesregierung ihr Antwortverhalten auf das ihr zumutbare Maß beschränken, wobei sie das parlamentarische Frage- und Informationsrecht möglichst weitreichend zur Geltung zu bringen hat.

#### aa. Unzumutbarkeit der Antworterteilung im grundsätzlich geschuldeten Umfang

Die grundsätzlich geschuldete Antworterteilung wird der Landesregierung erst dann unzumutbar sein, wenn die drohenden Auswirkungen auf die übrige Aufgabenerfüllung im Einzelfall derart schwer ausfallen, dass das parlamentarische Informationsinteresse zur Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit der Landesregierung zurückzutreten hat. Die Landesregierung wird demnach zwischen der Beantwortung der parlamentarischen Anfrage und der Erfüllung der hiermit konkurrierenden Regierungs- und Verwaltungsaufgaben verfassungskonform zu priorisieren haben.<sup>303</sup> Insoweit ist zu beachten, dass die Landesregierung, auch wenn der Beantwortung parlamentarischer Anfragen trotz ihres hohen Stellenwertes kein genereller Vorrang vor anderen Aufgaben zukommt,<sup>304</sup> zur zweckmäßigen Organisation des Beantwortungsvorgangs verpflichtet

<sup>299</sup> Vgl. NdsStGH Urt. v. 29.01.2016 – 1/15 –, juris Rn. 56.

<sup>300</sup> Brenner, Reichweite und Grenzen des parlamentarischen Fragerechts, 2009, S. 44.

<sup>301</sup> VerfGH NRW Urt. v. 04.10.1993 – 15/92 –, juris Rn. 107.

<sup>302</sup> HambVerfG Urt. v. 21.12.2010 – HVerfG 1/10 –, juris Rn. 99.

<sup>303</sup> Vgl. NdsStGH Urt. v. 29.01.2016 – 1/15 –, juris Rn. 48.

<sup>304</sup> Vgl. NdsStGH Urt. v. 29.01.2016 – 1/15 –, juris Rn. 49.

ist. Als Teil ihrer politischen Rechenschaftspflicht gegenüber dem Parlament hat sie die Bindung von Arbeitskapazität durch die Beantwortung parlamentarischer Anfragen selbst in großer Zahl und mit umfangreicher Thematik grundsätzlich einzukalkulieren.<sup>305</sup> Sie muss bei der allgemeinen Personalbedarfsbemessung ausreichende Kapazitäten für die Beantwortung parlamentarischer Anfragen in dem erfahrungsgemäß zu erwartenden Umfang einplanen.<sup>306</sup> Nicht gehalten ist sie indes, schon aufgrund einer bloßen Möglichkeit kurzfristiger Belastungsspitzen permanent personelle Überkapazitäten vorzuhalten.<sup>307</sup> In unvorhergesehenen Belastungsphasen obliegt es ihr vielmehr zu prüfen, ob sich die uneingeschränkte Beantwortung der parlamentarischen Anfragen durch sonstige Maßnahmen zur Verringerung des Verwaltungsaufwands, etwa durch eine Entlastung der zur Beantwortung eingesetzten Mitarbeitenden von anderen Aufgaben<sup>308</sup> oder eine automatisierte anstelle einer händischen Auswertung der angefragten Vorgänge<sup>309</sup>, gewährleisten lässt.

Zur Priorisierung zwischen den konkurrierenden Aufgaben hat die Landesregierung letztlich eine Folgenabwägung vorzunehmen, das heißt sie hat die Intensität der mit einer Antwortverweigerung verbundenen Beeinträchtigung des parlamentarischen Frage- und Informationsrechts mit der Schwere der im Falle einer uneingeschränkten Antworterteilung zu befürchtenden Auswirkungen auf die Erfüllung anderer Regierungs- und Verwaltungsaufgaben abzuwägen. Grundsätzlich kann davon ausgegangen werden, dass die Anstrengungen, welche die Landesregierung zu unternehmen hat, um die parlamentarische Anfrage uneingeschränkt zu beantworten, mit dem konkreten Gewicht des parlamentarischen Informationsinteresses steigen. Umgekehrt wird der Landesregierung eine Antworterteilung umso weniger zuzumuten sein, je bedeutender und dringlicher die Erfüllung der sonstigen Aufgaben ist<sup>310</sup> und je schwerer die drohenden Auswirkungen auf ihre Funktions- und Arbeitsfähigkeit ausfallen<sup>311</sup>. Nicht außer Acht bleiben darf indes auch, ob die Landesregierung eine Gefahr der Vernachlässigung anderer Aufgaben unter Verstoß gegen ihre Pflicht zu zweckmäßigen Organisation des Beantwortungsvorgangs, insbesondere zur Bereithaltung ausreichender personeller Ressourcen, selbst verursacht hat. Insoweit wird ebenfalls in die Abwägung einzustellen sein, inwiefern sich die Schwere der Auswirkungen einer uneingeschränkten Antworterteilung durch sonstige Möglichkeiten zur Vermeidung von Verwaltungsaufwand, beispielsweise durch eine automatische Auswertung von Vorgängen, abfedern lassen. Vereinzelt wird es sogar für erforderlich gehalten, dass die Landesregierung die Möglichkeiten der Beschaffung neuer, vor allem digitaler Ressourcen zur Verringerung des Verwaltungsaufwands prüft.<sup>312</sup>

<sup>305</sup> Vgl. VerFGH NRW Ur. v. 04.10.1993 – 15/92 –, juris Rn. 107.

<sup>306</sup> Vgl. NdsStGH Ur. v. 29.01.2016 – 1/15 –, juris Rn. 51.

<sup>307</sup> Vgl. NdsStGH Ur. v. 29.01.2016 – 1/15 –, juris Rn. 51.

<sup>308</sup> Vgl. NdsStGH Ur. v. 29.01.2016 – 1/15 –, juris Rn. 51.

<sup>309</sup> Vgl. LVerfG LSA Ur. v. 25.01.2016 – LVG 6/15 –, juris Leitsatz 5.

<sup>310</sup> Vgl. NdsStGH Ur. v. 29.01.2016 – 1/15 –, juris Rn. 49.

<sup>311</sup> Vgl. VerFGH NRW Ur. v. 04.10.1993 – 15/92 –, juris Rn. 107.

<sup>312</sup> Vgl. LVerfG LSA Ur. v. 25.01.2016 – LVG 6/15 –, juris Leitsatz 5 und Rn. 82 zur Anschaffung einer Software; kritisch *Harks*, Parlamentarisches Fragerecht, Datenschutzgesetz und Recherche-Aufwand – Anmerkung zum Urteil LVerfG LSA vom 25. Januar 2016, LKV 2016, 163 (165).

Ein Richtwert im Sinne eines maximal zumutbaren Aufwands existiert nicht.<sup>313</sup> In der landesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung wird allerdings davon ausgegangen, dass der Landesregierung etwa der Einsatz eines Sachbearbeiters einer nachgeordneten Behörde in einem Umfang von einer Arbeitswoche zur Antworterteilung im Regelfall zugemutet werden kann.<sup>314</sup> Als nicht mehr zumutbar wurde es hingegen erachtet, für eine binnen zehn Tagen zu erteilende Antwort die Vorgänge von mehr als 8.000 Straftaten aus einem Zeitraum von zwölf Jahren<sup>315</sup> oder innerhalb einer Antwortfrist von vier Wochen über 29.600 Vereinsakten einzeln manuell auszuwerten<sup>316</sup>.

#### bb. Abgestufte Einschränkung der Antworterteilung

Kann der Landesregierung nach dieser Abwägung eine Antworterteilung im grundsätzlich geschuldeten Umfang nicht zugemutet werden, ist sie berechtigt, ihr Antwortverhalten auf das ihr noch zumutbare Maß zu reduzieren. Dabei darf sie den Umfang der Antworterteilung nicht weitergehend beschränken, als zur Wahrung ihrer Funktionsfähigkeit unbedingt nötig. Daraus ergibt sich folgendes Stufenverhältnis:

Vorrangig wird die Landesregierung zu prüfen haben, ob sich das Spannungsverhältnis zwischen dem parlamentarischen Frage- und Informationsrecht und dem Schutz ihrer Funktionsfähigkeit nicht bereits durch eine Beantwortung der parlamentarischen Anfrage innerhalb einer Fristverlängerung beheben lässt (Primat der Fristverlängerung, siehe Punkt B. III. 3. a.). Bejahendenfalls wird sie sich primär um eine einvernehmliche Fristverlängerung entsprechend § 97 Abs. 3 Satz 2 und 3 GOLT zu bemühen haben. Bleiben diese Bemühungen ohne Erfolg, hat sie die Antwort von sich aus innerhalb einer zumutbaren Frist zu erteilen. Welche Fristverlängerung der Landesregierung zuzumuten ist, muss anhand einer Abwägung des konkreten Gewichts des parlamentarischen Informationsinteresses und der Schwere der bei einer Antworterteilung innerhalb der Fristverlängerung (noch) drohenden Auswirkungen auf die Beeinträchtigung der ordnungsgemäßen Erfüllung sonstiger Regierungs- und Verwaltungsaufgaben bestimmt werden. Die Frist darf nicht länger bemessen sein, als es die Sicherung der Funktionsfähigkeit der Landesregierung erfordert. Der Landesregierung dürfte es aber auch nicht zuzumuten sein, einen unermesslichen Zeitraum zur vollständigen und zutreffenden Antworterteilung aufzubringen, zumal dadurch der Unterschied zwischen Kleinen und Großen Anfragen, der hauptsächlich in dem zur Beantwortung geforderten Zeitaufwand besteht,<sup>317</sup> aufgehoben würde.<sup>318</sup> Die Grenze dessen, was

<sup>313</sup> *Wünsch/Harks*, Parlamentarisches Fragerecht und Antwortpflicht der Landesregierung in Sachsen-Anhalt, LKV 2014, 438 (442).

<sup>314</sup> Vgl. SächsVerfGH Urt. v. 16.04.1998 – Vf. 14-I-97 –, juris Rn. 50; Ritzel/Bücker/Schreiner, Handbuch für die Parlamentarische Praxis, Losebl. (Stand März 2023), Vorb. zu §§ 100-106 GO BT, Rn. 153.

<sup>315</sup> LVerfG MV Urt. v. 23.01.2014 – 8/13 –, juris Rn. 32; *Harks*, Das Fragerecht der Abgeordneten, JuS 2914, 979 (981).

<sup>316</sup> SächsVerfGH Urt. v. 11.04.2018 – Vf. 77-I-17 –, juris Rn. 18, 37.

<sup>317</sup> Vgl. *Glauben/Edinger*, Parlamentarisches Fragerecht in den Landesparlamenten, DÖV 1995, 941 (947).

<sup>318</sup> S.a. *Wünsch/Harks*, Parlamentarisches Fragerecht und Antwortpflicht der Landesregierung in Sachsen-Anhalt, LKV 2014, 438 (445); a.A. *Kirschniok-Schmidt*, Das Informationsrecht des Abgeordneten nach der brandenburgischen Landesverfassung, 2010, S. 119.

der Landesregierung insoweit noch zuzumuten ist, dürfte – von atypischen Ausnahmefällen abgesehen – durch die in der Praxis angewandten Regelhöchstfristen, von sechs Wochen bei Kleinen und zwölf Wochen bei Großen Anfragen abgesteckt werden (siehe Punkt B. III. 2.).

Vermag die Landesregierung die Antwort auch innerhalb einer ihr zumutbaren Fristverlängerung nicht vollständig und zutreffend zu erbringen, ohne dass ihre Funktionsfähigkeit beeinträchtigt würde, hat sie zu prüfen, ob sie den parlamentarischen Frage- und Informationsanspruch wenigstens teilweise erfüllen kann.<sup>319</sup> Das setzt voraus, dass dem Informationsinteresse der Anfragenden durch eine Teilantwort zumindest teilweise entsprochen werden kann.<sup>320</sup> Dies ist anhand einer Auslegung der parlamentarischen Anfrage zu klären.<sup>321</sup> In Zweifelsfällen obliegt es der Landesregierung, bei den Anfragenden nachzufragen oder in ihrer Begründung zur Antwortverweigerung klarzustellen, dass sie Teilantworten nicht von der Fragestellung umfasst sieht, um den Anfragenden die Gelegenheit zu geben, ihr Informationsbegehren nachträglich zu präzisieren.<sup>322</sup> Sind Teilantworten von dem Informationsinteresse erfasst, hat die Landesregierung alle Informationen, über die sie verfügt oder in der geschäftsordnungsrechtlich festgelegten Antwortfrist mit zumutbarem Aufwand verfügen könnte, lückenlos mitzuteilen.<sup>323</sup> Kann sie nicht absehen, inwieweit diese Informationen zutreffen, hat sie nach bestem Wissen zu informieren, das heißt unter Einbeziehung des ihr bekannten oder ihr unter zumutbaren Umständen zugänglichen Wissens und in der Überzeugung, umsichtig und richtig zu handeln.<sup>324</sup> Genügt die geschäftsordnungsrechtliche Antwortfrist nicht, um den Kern des Informationsbedürfnisses wenigstens teilweise zu befriedigen, hat die Landesregierung entsprechend den dargestellten Grundsätzen zur Fristverlängerung zu überprüfen, ob ihr die Erteilung einer Teilantwort innerhalb einer zumutbaren Fristverlängerung möglich ist. Der geschuldete inhaltliche Umfang der Antwort bestimmt sich in diesem Fall danach, was die Landesregierung innerhalb der Fristverlängerung mit zumutbarem Aufwand ermitteln kann.<sup>325</sup>

Erst in dem seltenen Fall, dass der zur Beantwortung erforderliche Aufwand schlechthin außer Verhältnis zu dem parlamentarischen Informationsinteresse steht, weil es der Landesregierung nicht zugemutet werden kann, die Anfrage selbst innerhalb einer ihr zumutbaren Fristverlängerung auch nur teilweise zu beantworten, darf sie die Beantwortung vollständig ablehnen.

---

<sup>319</sup> Vgl. VerFGH BW Urt. v. 25.09.2023 – 1 GR 85/22 –, juris Rn. 56; SächsVerFGH Urt. v. 11.04.2018 – Vf. 77-I-17 –, juris Rn. 35; LVerfG MV Urt. v. 30.6.2016 – 1/15 –, juris Rn. 22; VerFGH NRW Urt. v. 15.12.2015 – VerFGH 12/14 –, juris Rn. 121; HambVerfG Urt. v. 21.12.2010 – HVerfG 1/10 –, juris Rn. 98 f., Leitsatz 3.

<sup>320</sup> Vgl. SächsVerFGH Urt. v. 11.04.2018 – Vf. 77-I-17 –, juris Rn. 35.

<sup>321</sup> NdsStGH Urt. v. 08.02.2022 – 1/21 –, juris Rn. 63.

<sup>322</sup> NdsStGH Urt. v. 08.02.2022 – 1/21 –, juris Rn. 63; BremStGH Urt. v. 14.02.2017 – St 4/16 –, juris Rn. 55.

<sup>323</sup> Vgl. BVerfG Urt. v. 07.11.2017 – 2 BvE 2/11 –, BVerfGE 147, 50 (147) Rn. 249; BVerfG Beschl. v. 01.07.2009 – 2 BvE 5/06 –, BVerfGE 124, 161 (197 f.).

<sup>324</sup> Teuber, *Parlamentarische Informationsrechte*, 2007, S. 225.

<sup>325</sup> Vgl. *Wünsch/Harks*, *Parlamentarisches Fragerecht und Antwortpflicht der Landesregierung in Sachsen-Anhalt*, LKV 2014, 438 (445).

cc. Zwischenergebnis

Drohen bei einer uneingeschränkten Beantwortung der parlamentarischen Anfrage andere Regierungs- und Verwaltungsaufgaben vernachlässigt zu werden, führt dies nicht automatisch dazu, dass die Landesregierung ganz oder teilweise von ihrer Antwortpflicht entbunden wäre. Es ist vielmehr stets zu prüfen, ob der Landesregierung eine Antworterteilung nicht trotz der damit verbundenen Auswirkungen in anderen Aufgabenbereichen zuzumuten ist. Nur soweit dies nicht der Fall ist, darf die Landesregierung die Antworterteilung einschränken, wobei sie sich an dem dargelegten Stufenverhältnis der unterschiedlichen Einschränkungsoptionen zu orientieren hat.

**d. Besonderheiten bei Kleinen Anfragen**

Die vorstehenden Ausführungen gelten uneingeschränkt für sämtliche parlamentarische Anfrage, einschließlich Kleiner Anfragen nach § 97 GOLT. Lediglich ergänzend ist auf die für Kleine Anfragen geltende Zulässigkeitsvoraussetzung des § 97 Abs. 2 Satz 1 GOLT hinzuweisen. Danach müssen Kleine Anfragen so formuliert sein, dass sie von der Landesregierung kurz beantwortet werden können. Diese Vorgabe trägt dem Umstand Rechnung, dass im Gefüge der Gewaltenteilung nicht der einzelne Abgeordnete, sondern das Parlament als Ganzes Inhaber der verfassungsrechtlichen Kontrollbefugnisse gegenüber der Landesregierung ist.<sup>326</sup> Sie sichert daher in erster Line eine effektive Ausübung der parlamentarischen Kontrollfunktion. Daneben berücksichtigt sie, dass der Landesregierung keine endlosen Ressourcen zur Beantwortung parlamentarischer Anfragen zur Verfügung stehen und dient damit zumindest auch der Funktionsfähigkeit der Landesregierung.<sup>327</sup> Bei der Vorschrift des § 97 Abs. 2 Satz 1 GOLT handelt es sich allerdings ausschließlich um eine formelle Voraussetzung der Zulässigkeit Kleiner Anfragen, mit der die Teilhabe einzelner Abgeordneter an dem parlamentarischen Frage- und Informationsrecht verfahrensrechtlich beschränkt wurde, um als eine Art „Grobfilter“ Kleine Anfragen aussondern zu können, deren Beantwortung der Landesregierung aufgrund des damit verbundenen Umfangs offensichtlich nicht zugemutet werden kann. Bei bloßen Zweifeln darüber, ob eine parlamentarische Anfrage die genannte Vorgabe wahrt, dürfte somit stets zugunsten der Anfragenden von einer zulässigen Kleinen Anfrage auszugehen sein.<sup>328</sup> Eine Kleine Anfrage, die erst bei näherer Betrachtung den zulässigen Umfang überschreitet, wird die Landesregierung deshalb – ungeachtet der Frage, ob geschäftsordnungsrechtliche Vorgaben als solche die Landesregierung überhaupt dazu berechtigen können, die Antwort auf ansonsten verfassungsrechtlich zulässige Fragen zu verweigern<sup>329</sup> – nicht unter Verweis auf § 97 Abs. 2 Satz 1 GOLT unbeantwortet lassen

<sup>326</sup> Vgl. ThürVerfGH Urt. v. 22.04.2020 – 20/19 –, juris Rn. 55.

<sup>327</sup> Vgl. SächsVerfGH Beschl. v. 19.07.2012 – Vf. 21-I-12 –, juris Rn. 40.

<sup>328</sup> Vgl. SächsVerfGH Urt. v. 28.01.2016 – Vf. 67-I-15 –, juris Rn. 57.

<sup>329</sup> So wohl NdsStGH Urt. v. 08.08.2017 – 2/16 –, juris Rn. 64; SächsVerfGH Urt. v. 28.01.2016 – Vf. 67-I-15 –, juris Rn. 56 ff.; ThürVerfGH Urt. v. 19.12.2008 – 35/07 –, juris Rn. 151 ff.; a.A. LVerfG MV Urt. v. 23.01.2014 – 8/13 –, juris Rn. 39; *Edinger* in Brocker/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, Handkommentar, 2. Aufl. 2022, Art. 89a LV Rn. 13; *Linck* in Linck/Baldus/Lindner, Die Verfassung des

können. Sie wird vielmehr gehalten sein, ein Antwortverweigerungsrecht zum Schutz ihrer Funktionsfähigkeit geltend zu machen. Dies schließt auch die vorrangige Prüfung von Fristverlängerungen und Teilantworten ein.

#### **e. Ergebnis**

Die Grenze des der Landesregierung zur Beantwortung der parlamentarischen Anfrage zumutbaren Verwaltungsaufwands ist im Wege einer Abwägung des parlamentarischen Informationsinteresses mit der Schwere der bei einer Antworterteilung zu befürchtenden Auswirkungen auf die Funktionsfähigkeit der Landesregierung zu ermitteln. Die kollidierenden Verfassungsgüter sind insoweit zu gewichten und in einen angemessenen Ausgleich zu bringen. Ist der Landesregierung eine Antworterteilung im grundsätzlich geschuldeten Umfang nicht zumutbar, verbleibt den Anfragenden regelmäßig ein Anspruch auf eine eingeschränkte Antworterteilung.

#### **5. Welche Anforderungen sind an die Begründung zu stellen? (Frage 7 b)**

Die Landesregierung hat jede Form der Antwortverweigerung zum Schutz ihrer Funktionsfähigkeit nach den unter Punkt B. II. 7. b. dargestellten Grundsätzen zu begründen. Hiernach hat die Landesregierung eine Begründung abzugeben, anhand derer sich die Plausibilität und Nachvollziehbarkeit ihres Antwortverhaltens überprüfen lässt.

Auch bei einer Berufung auf einen unzumutbaren Verwaltungsaufwand hat die Landesregierung dementsprechend alle für die Abwägung im Einzelfall ausschlaggebenden rechtlichen und tatsächlichen Erwägungen anzugeben. Dies erfordert eine substantiierte, nicht bloß leerformelhafte<sup>330</sup> Angabe zu dem bei einer Antworterteilung im grundsätzlich geschuldeten Umfang anfallenden Aufwand und die Darlegung, inwieweit hierdurch die ordnungsgemäße Erfüllung anderer Regierungs- und Verwaltungsaufgaben gefährdet wird.<sup>331</sup> Die Landesregierung hat insbesondere den anfallenden Zeit- und Personalaufwand näher zu konkretisieren.<sup>332</sup> Nicht erforderlich dürfte es indes sein, dass sie ihre Angaben in allen Einzelheiten, etwa anhand eines „stundenzettelartigen“<sup>333</sup> Nachweises der Auslastung aller für den Beantwortungsvorgang einsetzbaren Mitarbeitenden, detailliert beziffert, da sich die Tragfähigkeit ihrer Begründung regelmäßig auch schon anhand überschlägiger Angaben ausreichend abschätzen lassen wird.<sup>334</sup> Bestehen naheliegende Möglichkeiten zur Reduktion des anfallenden Verwaltungsaufwands,

---

Freistaats Thüringen, Handkommentar, 1. Aufl. 2013, Art. 67 Rn. 42; *Glauben*, Umfang und Grenzen des parlamentarischen Informationsrechts, LKRZ 2015, 129 (132).

<sup>330</sup> Vgl. BremStGH Urt. v. 26.02.2019 – St 1/18 –, juris Rn. 45; HambVerfG Urt. v. 21.12.2010 – HVerfG 1/10 –, juris Rn. 89.

<sup>331</sup> Vgl. LVerfG LSA Urt. v. 25.01.2016 – LVG 6/15 –, juris Leitsatz 5.

<sup>332</sup> Vgl. SächsVerfGH Urt. v. 11.04.2018 – Vf. 77-I-17 –, juris Rn. 18, 37.

<sup>333</sup> NdsStGH Urt. v. 09.01.2016 – 1/15 –, juris Rn. 56.

<sup>334</sup> Vgl. NdsStGH Urt. v. 09.01.2016 – 1/15 –, juris Rn. 56.

muss die Begründung sich auch hierzu verhalten.<sup>335</sup> Beruft sich die Landesregierung beispielsweise auf die Unzumutbarkeit einer händischen Auswertung von Einzelvorgängen wird sie jedenfalls bei üblicherweise bereits digitalisierten Vorgängen der Massenverwaltung darzulegen haben, warum ihr keine automatisierte Auswertung möglich ist.<sup>336</sup> Darüber hinaus muss aus der Begründung hervorgehen, dass die Landesregierung ihr Antwortverhalten an dem oben genannten Stufensystem ausgerichtet, sich also mit den grundsätzlich vorrangig heranzuziehenden Möglichkeiten von Fristverlängerungen und Teilantworten auseinandergesetzt hat.<sup>337</sup> Gerade die Begründung einer vollständigen Ablehnung der Antworterteilung muss Angaben dazu enthalten, weshalb sich die Funktionsfähigkeit der Landesregierung nicht schon durch eine Fristverlängerung oder Teilantwort hinreichend aufrechterhalten lässt. Entbehrlich sind diese Angaben nur, soweit sie offensichtlich sind. So können sich Ausführungen zu einer Teilantwort erübrigen, wenn die Anfragenden offensichtlich kein Interesse an einer Teilantwort haben können, da sich die Anfrage sinnvollerweise nicht teilweise beantwortet lässt.<sup>338</sup>

Ein pauschales Berufen auf eine Unzumutbarkeit der Antworterteilung oder eine Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit genügt zur Begründung in aller Regel nicht.<sup>339</sup> Beschränkt sich die Landesregierung auf einen solchen Verweis, besteht das Risiko, dass ihre Begründung einer verfassungsgerichtlichen Prüfung nicht standhält, weil nicht evident ist, inwieweit mit der Antworterteilung eine Beeinträchtigung ihrer Funktionsfähigkeit einhergeht.

**6. Kann sich die Landesregierung bei der Beantwortung einer Kleinen Anfrage auf Unzumutbarkeit im Sinne von Art. 89a LV berufen, wenn sie eine Kleine Anfrage mit denselben Fragen ca. drei Jahre zuvor umfassend beantwortet hat? Sofern dies der Fall sein sollte: Welche Anforderungen sind an die Begründung zu stellen? (Frage 7 c)**

Liegen die Voraussetzungen für die Ausübung eines Antwortverweigerungsrechts zum Schutz der Funktionsfähigkeit der Landesregierung vor, darf die Landesregierung die Beantwortung der Kleinen Anfrage grundsätzlich auch dann ablehnen, wenn sie in der Vergangenheit gleichgelagerte Anfragen uneingeschränkt beantwortet hat.

Etwas anderes könnte unter dem Gesichtspunkt der Selbstbindung allenfalls dann anzunehmen sein, wenn sich die Landesregierung hierdurch in Widerspruch zu einer ständigen Antwortpraxis setzen würde. Denn es liegt im Ermessen der Landesregierung, ob sie von einem an sich bestehenden Antwortverweigerungsrecht Gebrauch macht (siehe Punkt B. I. 3.). Mit Rücksicht auf die in Art. 79 Abs. 2 Satz 1 LV verankerte Gleichheit der Abgeordneten könnte sich die Landesregierung daher an einer ständig geübten Antwortpraxis festhalten lassen müssen.<sup>340</sup> Erforderlich hierfür wäre, dass die Landesregierung in bestimmten Fällen in ständiger rechtmäßiger Praxis

<sup>335</sup> Vgl. LVerfG LSA Urt. v. 25.01.2016 – LVG 6/15 –, juris Leitsatz 5.

<sup>336</sup> Vgl. LVerfG LSA Urt. v. 02.02.2021 – LVG 5/20 –, juris Rn. 65.

<sup>337</sup> S.a. LVerfG MV Urt. v. 23.01.2014 – 8/13 –, juris Rn. 35 ff.

<sup>338</sup> Vgl. SächsVerfGH Urt. v. 11.04.2018 – Vf. 77-I-17 –, juris Rn. 37.

<sup>339</sup> Vgl. SächsVerfGH Urt. v. 28.01.2016 – Vf. 67-I-15 –, juris Rn. 55.

<sup>340</sup> Vgl. BVerfG Beschl. v. 09.06.2020 – 2 BvE 2/19 –, BVerfGE 154, 354 (367 f.) Rn. 44.

von der Ausübung ihres Antwortverweigerungsrechts absieht, ein hiermit vergleichbarer Sachverhalt vorliegt und sich die Abweichung von der bisherigen Antwortpraxis als willkürlich darstellt, weil sie sich nicht durch einen sachlichen Grund rechtfertigen lässt. Ein sachlicher Grund kann insbesondere in einer Änderung der Sach- oder Rechtslage zu sehen sein, dürfte aber auch schon dann vorliegen, wenn die Landesregierung ihre Praxis umstellen möchte, also in Zukunft von einer überobligatorischen Beantwortung gleichgelagerter Anfrage absehen möchte. Diese Anforderungen sind bei einer einmaligen Beantwortung einer Kleinen Anfrage erkennbar noch nicht erfüllt, da ein einmaliges Antwortverhalten noch keine ständige Antwortpraxis begründet, aufgrund derer die Anfragenden in schützenswerter Weise darauf vertrauen könnten, die Landesregierung werde auch künftig gleichgelagerte Anfragen einschränkungslos beantworten.

Beruft sich die Landesregierung auf einen unzumutbaren Verwaltungsaufwand, obwohl sie eine gleichgelagerte Kleine Anfrage in der Vergangenheit beanstandungslos beantwortet hat, dürften allerdings gesteigerte Anforderungen an die Begründung der Antwortverweigerung gestellt werden können. In einem solchen Fall wird nämlich in der Regel nicht davon ausgegangen werden können, dass Begründungsangaben wegen Offensichtlichkeit entbehrlich sind. Die frühere Antworterteilung legt vielmehr nahe, dass eine Gefährdung der Arbeits- und Funktionsfähigkeit der Landesregierung durch die Beantwortung derartiger Anfragen gerade nicht zu besorgen ist.<sup>341</sup> Die Landesregierung wird somit darzulegen haben, wieso ihr eine Beantwortung nunmehr – anders als zuvor – unzumutbar sein soll. Angaben dazu, weshalb die Anfrage in der Vergangenheit ohne Einwände beantwortet wurde, dürften indes nicht erforderlich sein, zumal die Gründe hierfür vielfältig und unter Umständen nicht mehr rekonstruierbar sein können. Möglich erscheint insbesondere, dass die Anfrage in der Vergangenheit schlicht ohne nähere Prüfung der Zumutbarkeitsgrenze unter Inkaufnahme eines möglicherweise überobligatorischen Antwortverhaltens beantwortet wurde.

Es dürfte folglich keinen Bedenken begegnen, wenn die Landesregierung die Beantwortung einer Kleinen Anfrage ablehnt, obschon sie eine Anfrage mit denselben Fragen drei Jahre zuvor noch umfassend beantwortet hat. In einer solchen Konstellation dürfte es der Landesregierung aber obliegen, die Ausübung des Antwortverweigerungsrechts besonders sorgfältig zu begründen, da aufgrund ihres früheren Antwortverhaltens jedenfalls nicht angenommen werden kann, dass das Bestehen des Verweigerungsgrundes evident ist.

#### **IV. Gesamtergebnis**

Die vorliegende Ausarbeitung zeigt, dass die Zulässigkeit der Ausübung eines Antwortverweigerungsrechts durch die Landesregierung unabhängig davon, ob die Antwortverweigerung aus Gründen des Datenschutzes oder wegen eines unzumutbaren Verwaltungsaufwands erfolgt, regelmäßig davon abhängen wird, ob die Landesregierung die kollidierenden Schutzgüter im Rahmen ihrer Abwägungsentscheidung im konkreten Fall in einen angemessenen Ausgleich

---

<sup>341</sup> LVerfG Bbg Beschl. v. 16.11.2000 – 31/00 –, juris Rn. 61.

gebracht hat. Dabei wird sich die Landesregierung stets vor Augen zu führen haben, dass sie aufgrund ihrer politischen Rechenschaftspflicht gegenüber dem Landtag im Grundsatz verpflichtet ist, parlamentarische Anfragen uneingeschränkt zu beantworten – und zwar auch dann, wenn solche Anfragen in großer Zahl und mit umfangreicher Thematik eingebracht werden. Jede Form der Antwortverweigerung stellt demgemäß eine begründungs- und rechtfertigungsbedürftige Ausnahme dar, die nicht weiterreichen darf, als zum Schutz der kollidierenden Verfassungsgüter unbedingt nötig. Droht eine Beeinträchtigung von Persönlichkeitsrechten oder der Funktionsfähigkeit der Landesregierung wird daher vorrangig durch eine Einschränkung der Art und Weise der Antworterteilung, also vor allem durch Geheimhaltungsvorkehrungen, Fristverlängerungen oder Teilantworten, Abhilfe geschafft werden müssen. Eine vollständige Ablehnung der Antworterteilung darf erst als letztes Mittel herangezogen werden.