

Prüfung der Vorbemerkung der Landesregierung zur Beantwortung zweier Großer Anfragen hinsichtlich der Beantwortung bzw. Nichtbeantwortung von Fragen, den kommunalen Bereich betreffend

Datum: 18. Januar 2019

Die Ausarbeitungen des Gesetzgebungs- und Beratungsdienstes beim Landtag von Sachsen-Anhalt sind urheberrechtlich geschützt. Die weitere Verarbeitung, Verbreitung oder Veröffentlichung - auch auszugsweise - ist nur unter Angabe der Quelle zulässig. Jede Form der kommerziellen Nutzung ist untersagt.

GESETZGEBUNGS- UND
BERATUNGSDIENST

...

im Hause

BEARBEITET VON

IHR ZEICHEN / IHRE NACHRICHT VOM

MEIN ZEICHEN

TEL +49 391 560-

MAGDEBURG

18. Januar 2019

Prüfung der Vorbemerkung der Landesregierung zur Beantwortung zweier Großer Anfragen hinsichtlich der Beantwortung bzw. Nichtbeantwortung von Fragen, den kommunalen Bereich betreffend

Sehr ...,

mit Schreiben vom ... verwiesen Sie auf Antworten der Landesregierung auf zwei Große Anfragen ... (Drs. 7/3795 und 7/3796).

In den Vorbemerkungen (jeweils S. 2 f.) hatte die Landesregierung jeweils erklärt, in Bezug auf Fragen, die den kommunalen Bereich betreffen, sei das Ministerium für Inneres und Sport nicht befugt, unter Berufung auf § 145 des Kommunalverfassungsgesetzes des Landes Sachsen-Anhalt (KVG LSA) bei den Kommunen verbindliche Informationen abzufordern. Die Landesregierung sei auf die kommunalen Spitzenverbände zugegangen, habe aber auf deren Bitten hin davon abgesehen, die Kommunen um entsprechende Stellungnahmen zu bitten. Die betroffenen Fragen würden sich auf den eigenen Wirkungskreis der Kommunen beziehen, bei dem keine Berichtspflicht der Kommunen gegenüber der Landesregierung bestehe. Sie baten den Gesetzgebungs- und Beratungsdienst, diese Ausführungen dahingehend zu überprüfen, ob die geäußerte ablehnende Haltung rechtlich geteilt wird.

Hierzu nehme ich wie folgt Stellung:

Die Landesregierung stützt ihre Auskunftsverweigerung im Rahmen der o. g. Großen Anfragen auf einen Ausschlussgrund, der in den wenigen einschlägigen juristischen Stellungnahmen zu parlamentarischen Fragen, die den kommunalen Bereich betreffen, als grundsätzlich rechtmäßig anerkannt ist. Ob das Landesverfassungsgericht diese Auffassung ebenfalls teilen wird, und im Ergebnis die Auskunftspflicht der Landesregierung im eigenen Wirkungskreis der Kommunen auf die ihr bekannte Umstände aus dem Bereich der Rechtsaufsicht beschränkt, kann diesseits nicht sicher vorhergesagt werden. In Bezug auf die Beantwortung der Großen Anfrage zum Sanierungs- und Investitionsbedarf in den Kommunen (Drs. 7/3795) ist die Begründung der Landesregierung nach hier vertretener Auffassung unzureichend. Dem liegen folgende Erwägungen zu Grunde:

Das Fragerecht der Mitglieder des Landtages ist Ausfluss des freien Mandats und des Demokratieprinzips und ist in Artikel 56 Abs. 4 sowie Artikel 53 Abs. 1 und 2 der Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt (LV) geregelt. Mit dem Fragerecht korrespondiert eine Auskunftspflicht der Landesregierung, die nach bestem Wissen unverzüglich und vollständig zu antworten hat und Auskunftsverlangen nur insoweit nicht zu entsprechen braucht, als dadurch die Funktionsfähigkeit und Eigenverantwortung der Regierung oder Verwaltung wesentlich beeinträchtigt würde oder zu befürchten ist, dass durch das Bekanntwerden von Tatsachen dem Wohle des Landes oder des Bundes Nachteile zugefügt oder schutzwürdige Interessen Dritter verletzt werden (Artikel 53 Abs. 2 Satz 1, Abs. 4 Satz 1 LV).

Zum Inhalt des Auskunftsanspruchs ist - soweit ersichtlich - anerkannt, dass sich dieser nicht auf alle Themenbereiche und Gegenstände erstreckt, sondern sich auf den Bereich des Regierungshandelns beschränkt, da nur insoweit ein informationelles Ungleichgewicht besteht. Die Regierung ist grundsätzlich nicht zur Informationsbeschaffung zu Fragen verpflichtet, die außerhalb ihres eigenen Zuständigkeitsbereichs liegen (LVerfG LSA, Urteil vom 17. Januar 2000, Az.: LVG 6/99, NVwZ 2000, S. 671 [672]; Urteil vom 17. September 2013, Az.: LVG 14/12, S. 14 des Urteilsumdrucks; BayVerfGH, Entscheidung vom 26. Juli 2006, Az.: Vf. 11-IVa-05, Rn. 421, zitiert nach Juris; Lennartz/Kiefer, in: DÖV 2006, S. 185 [187 f.]; Poppenhäger, in: ThürVwBl 2000, S. 121 [123]; Glauben, in: DVBl 2018, S. 751 [753], der betont, dass es der Regierung freistehe, auch Fragen zu beantworten, die nicht ihren Verantwortungsbereich betreffen).

Welche Folgen sich hieraus für die Beantwortung parlamentarischer Fragen im Zusammenhang mit dem Verantwortungsbereich der Kommunen ergeben, ist in Rechtsprechung und juristischem Schrifttum bisher nur selten problematisiert worden.

Aus einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts (Urteil vom 7. November 2017, Az.: 2 BvE 2/11, Rn. 225, zitiert nach Juris) in Bezug auf Fragen von Abgeordneten des Deutschen Bundestages zu öffentlichen Unternehmen in privater Rechtsform (Deutsche Bahn AG) kann zumindest der Schluss gezogen werden, dass das einer Regierung grundsätzlich zur Verfügung stehende Instrumentarium an Informations- und Weisungsrechten für die Beurteilung ihrer verfassungsrechtlichen Verantwortlichkeit von entscheidender Bedeutung ist (die verfassungsrechtliche Verantwortung der Regierung beschränkt sich nicht auf die ihr gesetzlich eingeräumten Mitwirkungs- und Kontrollrechte, wenn diese Rechte infolge einer Flucht ins Privatrecht in geringerem Umfang bestehen als das fachaufsichtliche Instrumentarium aus umfassenden Informations- und unbeschränkten Weisungsrechten).

Ebenso stellt der Bayerische Verfassungsgerichtshof (BayVerfGH, Entscheidung vom 26. Juli 2006, Az.: Vf. 11-IVa-05, Rn. 419 ff., zitiert nach Juris) auf die grundsätzlich bestehenden Informations- und Weisungsrechte der Regierung ab. Werde eine Kommune im übertragenen Wirkungskreis tätig, erstrecke sich die Verantwortung der Regierung auf die Recht- und Zweckmäßigkeit des Verwaltungshandelns (Fachaufsicht). Im eigenen Wirkungskreis der Kommunen könne die Regierung demgegenüber lediglich die Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns beanstanden (Rechtsaufsicht). Daraus folge für den übertragenen Wirkungskreis eine Auskunftspflicht der Regierung im Umfang ihrer Aufsichtsbefugnisse, wohingegen sie im eigenen Wirkungskreis der Kommunen jedes in Richtung einer Fachaufsicht zielende parlamentarische Auskunftsverlangen zurückweisen dürfe (ebenda, insb. Rn. 429, 452 ff.; vgl. auch BayVerfGH, Entscheidung vom 20. März 2014, Az.: Vf. 72-IVa-12, Rn. 71 des Internetauftritts, wo hinsichtlich des Umfangs der Auskunftspflicht ebenfalls auf den Umfang der

Aufsichtsrechte abgestellt wurde). Ebenso wenig sei die Regierung verpflichtet, auf eine parlamentarische Anfrage hin bestimmte Informationen einzuholen oder aufsichtsrechtlich tätig zu werden (in diesem Sinne auch Glauben, in: DVBl 2018, S. 751 [753]; Kirschniok-Schmidt (Das Informationsrecht des Abgeordneten nach der brandenburgischen Landesverfassung, 2010 [Diss. iur.], S. 121 f., der allerdings dann von einer Antwortpflicht der Landesregierung ausgeht, wenn die begehrten Informationen bei der Landesregierung vorliegen).

Unter Zugrundelegung dieser Rechtsauffassungen ergibt sich für die in Rede stehenden Fragen der zwei Großen Anfragen der Fraktion DIE LINKE folgendes Bild:

Die Fragen 17 bis 48 der Großen Anfrage zum Umgang mit Anliegen der Bürgerinnen und Bürger (Drs. 7/3796) zielen auf den Umgang der Kommunen mit Bitten und Beschwerden der Bevölkerung ab. Die Landesregierung weist nach hier vertretener Auffassung zutreffend diese Fragen dem Bereich der Organisationshoheit zu. Diese garantiert den Kommunen, über die innere Verwaltungsorganisation einschließlich der bei der Aufgabenwahrnehmung notwendigen Abläufe und Zuständigkeiten eigenverantwortlich zu entscheiden (BVerfG, Urteil vom 21. November 2017, Az.: 2 BvR 2177/16, Rn. 74, zitiert nach Juris). Ein über die Rechtsaufsicht hinausgehendes staatliches Aufsichtsrecht wäre mit der Garantie der kommunalen Selbstverwaltung unvereinbar. Da sich die betreffenden Fragen nicht auf Maßnahmen der Rechtsaufsicht beziehen, bestand für die Landesregierung keine Verpflichtung, die entsprechenden Informationen einzuholen.

Hinsichtlich der Fragen 1 bis 13, 17 und 18, 20 sowie 22 bis 41 der Großen Anfrage zum Sanierungs- und Investitionsbedarf in den Kommunen (7/3795) fehlt es nach hier vertretener Auffassung an einer hinreichenden Begründung für die Auskunftsverweigerung.

Nach Artikel 54 Abs. 4 Satz 2 LV hat die Landesregierung ihre Weigerung zu begründen. Hierzu bedarf es einer Darlegung der wesentlichen tatsächlichen und rechtlichen Erwägungen, die sie zu der Verweigerung bewogen haben. So muss für den Abgeordneten und im Falle einer gerichtlichen Überprüfung für das Verfassungsgericht erkennbar sein, welche Erwägungen in Bezug auf welche Tatsachen angestellt worden sind. Die Begründungstiefe bestimmt sich nach dem Einzelfall. Die Begründung darf aber nicht inhaltsleer oder formelhaft sein. Sie muss vielmehr eine Sachaussage enthalten, spezifischen Einzelfallbezug haben, und muss nachvollziehbar sein, also überprüfbare Anknüpfungstatsachen benennen (BVerfG, Urteil vom 7. November 2017, Az.: 2 BvE 2/11, Rn. 254, 256; HVerfG, Urteil vom 21. Dezember 2010, Az.: 1/10, Rn. 89, VerfG BB, Urteil vom 21. April 2017, Az.: 21/16, Rn. 150; jeweils zitiert nach Juris).

Diesen Anforderungen wird die Landesregierung nach hier vertretener Auffassung nicht gerecht. Inhaltlich wird zur Begründung lediglich angeführt, dass die Beantwortung von Fragen unterblieben sei, bei denen ausschließlich Sachverhalte betroffen seien, die von den Kommunen als Selbstverwaltungsaufgaben wahrgenommen würden, da in Bezug auf diese Fragen an eine Verantwortlichkeit der Landesregierung nicht bestehe. Eine derart pauschale Begründung könnte verfassungsrechtlich allenfalls dann als ausreichend angesehen werden, wenn die Gründe der Verweigerung gewissermaßen evident sind (BVerfG, Urteil vom 7. November 2017, Az.: 2 BvE 2/11, Rn. 254, zitiert nach Juris). Hieran dürfte es jedoch fehlen.

Zutreffend ist zunächst, dass sich die Fragen, die die allgemeine Investitionstätigkeit und einen gegebenenfalls bestehenden Investitionsrückstand betreffen, in die durch das Selbstverwaltungsrecht geschützte Finanzhoheit der Kommunen fallen dürften. Da die Kommunalauf-

sicht in diesem Bereich, auch im Rahmen des Haushaltsausgleichs und der Haushaltskonsolidierung, nur Rechtsaufsicht, nicht aber auch Zweckmäßigkeitssaufsicht ausüben darf (vgl. Faber, in: Henneke u. a. [Hrsg.], Recht der Kommunalfinanzen, 2006, § 34 Rn. 52), und die Fragen keine konkreten Maßnahmen der durch die Landesregierung und ihre Behörden ausgeübten Rechtsaufsicht betreffen, dürfte die Auskunftsverweigerung der Landesregierung in Bezug auf diese Fragen rechtmäßig sein. Gleiches dürfte für Fragen zu Bereichen gelten, die den eigenen Wirkungskreis der Kommunen betreffen - etwa zu Investitionen im Bereich des Straßenpersonennahverkehrs (nach § 1 Abs. 2 des Gesetzes über den öffentlichen Personennahverkehr im Land Sachsen-Anhalt eine Pflichtaufgabe der Landkreise und kreisfreien Städte im eigenen Wirkungskreis), der Abfallwirtschaft (nach § 3 Abs. 1 des Abfallgesetzes des Landes Sachsen-Anhalt eine Aufgabe der Landkreise und kreisfreien Städte im eigenen Wirkungskreis), der Kinderbetreuung (nach § 20 Abs. 1 des Kinderförderungsgesetzes erstreckt sich die staatliche Aufsicht lediglich auf die Einhaltung der Vorschriften des Kinderförderungsgesetzes und der aufgrund dieses Gesetzes erlassenen Verordnungen), der Abwasserbeseitigung (nach § 78 Abs. 1 Satz 2 des Wassergesetzes für das Land Sachsen-Anhalt eine Aufgabe der Gemeinden im eigenen Wirkungskreis) oder des Brandschutzes (nach § 2 Abs. 1, § 3 Abs. 1 des Brandschutzgesetzes eine Aufgabe des eigenen Wirkungskreises). Etwas anderes gilt aber etwa in Bezug auf die Zuständigkeit und die Kostentragung im Bereich des Katastrophenschutzes. Hier tragen die Landkreise und kreisfreien Städte die mit der Wahrnehmung ihrer Aufgaben entstehenden Kosten nach § 24 Abs. 1 des Katastrophenschutzgesetzes des Landes Sachsen-Anhalt selbst, es handelt sich allerdings um eine Aufgabe des übertragenen Wirkungskreises (§ 2a Abs. 1 Satz 1 dieses Gesetzes). Es ist nicht ohne weiteres ersichtlich, weshalb bei Fragen, die Investitionen im Bereich des Katastrophenschutzes betreffen (Fragen 5, 6, 11, 12, 22, 24, 26, 27, 31), nicht wenigstens eine Teilantwort erfolgte. Ebenso wenig erschließt sich unmittelbar, weshalb etwa im Rahmen der Beantwortung der Frage 29 zu Sanierung und Investitionsbedarf bei Straßen und Verkehrsinfrastruktur nicht auf den Sanierungs- und Investitionsbedarf in Bezug auf Straßen eingegangen wurde, die nicht in die Trägerschaft der Kommunen fallen. Auch hier hätte die Landesregierung aus hiesiger Sicht zumindest darlegen müssen, weshalb eine Teilantwort nicht möglich war.

Für Rückfragen stehen wir Ihnen gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen