

Große Anfrage

**der Abgeordneten Sabine Boeddinghaus, Cansu Özdemir, Heike Sudmann,
Christiane Schneider, Deniz Celik, Martin Dolzer, Norbert Hackbusch,
Inge Hannemann, Stephan Jersch und Mehmet Yildiz (DIE LINKE) vom 21.02.17**

und Antwort des Senats

Betr.: Zunehmende Aushöhlung des parlamentarischen Fragerechts

In den letzten Jahren werden parlamentarische Initiativen der Fraktion DIE LINKE in der Hamburgischen Bürgerschaft beziehungsweise ihrer Abgeordneten vielfach nicht vollständig beantwortet. Stattdessen wird mit ähnlich lautenden formelhaften Ablehnungen geantwortet, wie:

„Im Übrigen hat sich der Senat damit nicht befasst.“/„Im Übrigen erteilt der Senat aus grundsätzlichen Erwägungen keine Auskunft über laufende Gespräche.“ (beides zum Beispiel Drs. 21/6541 – G20-Gipfel in Hamburg – Pflicht oder Kür?).

„Im Übrigen sieht der Senat zur Wahrung seiner Verhandlungsposition und der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse seiner potenziellen Vertragspartner in ständiger Praxis grundsätzlich davon ab, zu laufenden Verhandlungen Stellung zu nehmen.“/„Der Senat äußert sich nicht zu tatsächlichen oder möglichen Grundstücksgeschäften Dritter und sieht zur Wahrung seiner Verhandlungsposition und der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse seiner Vertragspartner in ständiger Praxis grundsätzlich davon ab, zu laufenden Verhandlungen Stellung zu nehmen.“ (beides zum Beispiel Drs. 21/7263 – Zum Wirken der Firma Quantum im Bezirk Eimsbüttel).

„Detaillierte Angaben zum Personal sind im Rahmen der Beantwortung einer Parlamentarischen Anfrage nicht möglich, da diese Angaben zur Offenbarung von Geschäftsgeheimnissen führen.“ (zum Beispiel Drs. 21/6918 – Personalentwicklung bei Pflegekräften und Ärzten und Ärztinnen und Entwicklung der Anzahl von Behandlungen in den Hamburg Krankenhäusern).

„Detaillierte Angaben zum Pflegepersonal sind nicht möglich, da diese Angaben von den Krankenhäusern als Geschäftsgeheimnis behandelt werden.“ (zum Beispiel Drs. 21/4822 – Pflegepersonalentwicklung und Entwicklung der Anzahl von Behandlungen in den Hamburger Krankenhäusern).

„Da jahresbezogene Angaben zum Case-Mix-Index eines Krankenhauses zusammen mit den Fallzahlen des Krankenhauses einen Rückschluss auf die Erlösentwicklung des Krankenhauses ermöglichen, werden sie von den Krankenhäusern als Geschäftsgeheimnis bewertet und nicht offenbart.“ (zum Beispiel Drs. 21/4822 und Drs. 21/6918).

„Der Senat äußert sich nicht zum Inhalt von vertraulichen Gesprächen.“ (zum Beispiel Drs. 21/7316 – Sonderprüfung aller Asklepios Kliniken. Was genau prüft die Gesundheitsbehörde?).

„Da die erfragten Informationen teilweise den Bereich geschützter Geschäftsgeheimnisse berühren und potenziell geeignet sein könnten, die Position der Elbkinder vor allem im Wettbewerb nachteilig zu beeinflussen, ist der Senat zum Teil an der Beantwortung der Fragen gehindert.“/„Die Frage nach dem Ressourcenkonto betrifft die Kalkulation der Leistung und ist somit ein Geschäftsgeheimnis (siehe Vorbemerkung).“/„Eine Differenzierung nach den Mitarbeitergruppen (FSJ et cetera) betrifft die Ausgestaltung der Leistung und ist somit ein Geschäftsgeheimnis (siehe Vorbemerkung)“/ „Weitergehende Differenzierungen nach Stundenzuschnitten unterliegen aus Wettbewerbsgründen dem Geschäftsgeheimnis (siehe Vorbemerkung).“/„Die Höhe des von den Elbkinder festgelegten Kostensatzes für die Mittagsverpflegung unterliegt dem Geschäftsgeheimnis (siehe Vorbemerkung).“/„Die Frage nach dem Personaleinsatz betrifft die Kalkulation der Leistung und ist somit ein Geschäftsgeheimnis (siehe Vorbemerkung).“/„Aufgabenbeschreibungen gehören zum Geschäftsgeheimnis, da sie einen detaillierten Einblick in die Organisation des Unternehmens – hier: Hauswirtschaftsbereich – geben (siehe Vorbemerkung).“/„Die Frage nach der detaillierten Organisation von Personalausfällen/-abwesenheiten ist ein Geschäftsgeheimnis (siehe Vorbemerkung).“ (alles zum Beispiel in Drs. 21/6624 – Essensqualität bei der Elbkinder Service Gesellschaft (EKSG)).

„Bei Angaben zu einzelnen Wochentagen handelt es sich um Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse gemäß § 7 HmbTG, die – im Falle einer Veröffentlichung – geeignet wären, die Wettbewerbsposition der BLH zu beeinträchtigen.“ (zum Beispiel Drs. 21/5261 – Auslastung und Kapazitäten von Schwimmbädern in Hamburg).

„Bei den abgefragten Daten handelt es sich um personenbezogene Personalkendaten. Die Übermittlung dieser Daten an die Bürgerschaft ist nach § 89 Absatz 3 des Hamburgischen Beamtengesetzes und nach § 13 Absatz 1 S. 1 Nummer 8 des Hamburgischen Datenschutzgesetzes in diesem Fall nicht zulässig, da überwiegende schutzwürdige Interessen des Betroffenen entgegenstehen.“ (zum Beispiel Drs. 21/7676 – Umgang mit mutmaßlich verfassungsfeindlichen Personen im Schuldienst der Freien und Hansestadt Hamburg).

Wie sich aus den einzelnen Fragen ergibt, ist es sehr häufig nicht nachvollziehbar, warum die Antworten verweigert werden. Wenn etwa der Senat die Frage danach, ob die Entscheidung über die Austragung des G20-Gipfels für Hamburg verpflichtend und bindend sei, damit beantwortet, dass er sich im Übrigen damit nicht befasst habe, dann beruft er sich zu Unrecht auf einen Ermessensspielraum bei der Beantwortung. Geschützt sind nur Einblicke in die Beratung, Entscheidungsfindung und Entscheidungsvorbereitung des Senats. Wenn der Senat aber mit einer getroffenen Entscheidung Verpflichtungen eingeht, so dürfte dies mit Entscheidungs- und Ermessensspielräumen nichts mehr zu tun haben.

Einen großen Raum nimmt die Nichtbeantwortung von Anfragen ein, die pauschal mit Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen begründet wird. Insbesondere bei Fragen zu Unternehmen mit öffentlicher Beteiligung beruft sich der Senat darauf. Allerdings sind Fragen nach dem Personal, dem Case-Mix-Index und weiteren Rahmenbedingungen, die in diesen Unternehmen bestehen, nicht ohne weiteres als Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse einzustufen. Die Beantwortung müsste vielmehr zu einem Wettbewerbsnachteil des betroffenen Unternehmens führen. Dies legt aber der Senat nicht dar.

Auch der Datenschutz darf der Beantwortung von Fragen nicht pauschal entgegengesetzt werden. Wenn etwa abstrakt nach der Anzahl der Lehrer/-innen mit (ehemals) rechtsextremistischem Hintergrund gefragt wird, werden bei der Beantwortung personenbezogene Daten nicht preisgegeben.

Die Beispiele zeigen, dass ein breites Themenspektrum betroffen ist. Die parlamentarische Arbeit wird also weitreichend beeinträchtigt.

Vor diesem Hintergrund fragen wir den Senat:

Der Senat teilt die Einschätzung der Fragesteller, dass sich das parlamentarische Fragerecht einer „zunehmenden Aushöhlung“ ausgesetzt sehe, nicht. Diese Einschätzung ist bereits vor dem Hintergrund einer weiter steigenden Anzahl Parlamentarischer Anfragen, die der Tätigkeitsbericht über die Arbeit der Bürgerschaft im Jahr 2016 als Allzeithoch vermeldet (Drs. 21/7806, Seite 1), und der ihr folgenden Anzahl von Auskünften des Senats weniger einleuchtend.

Dass inhaltliche Auskünfte auf Parlamentarische Anfragen hingegen vom Senat verweigert werden, wenn Fragestellungen in ihrer Ausrichtung, bewusst oder unbewusst, darauf zielen, das verfassungsrechtliche Gefüge des gewaltenteiligen Staatswesens infrage zu stellen, und verweigert werden müssen, wenn Auskünfte in unvertretbarer Weise in subjektive Rechte Dritter, zumal in grundrechtlich geschützte Rechtspositionen, eingreifen würden, stellt keine Aushöhlung des Fragerechts, sondern ein Gebot der Rechtsstaatlichkeit dar. In diesem Zusammenhang fällt auf, dass die Fragesteller ihre Anfragen als „parlamentarische Initiativen“ verstanden wissen wollen. Dabei handelt es sich um ein grundlegendes Missverständnis, weil der Begriff unterstellt, dass der Senat sich auf solche Frageinitiativen hin zu positionieren habe. Das ist indes nicht der Fall. Anfragen sind ein Mittel der Informationsgewinnung, aber kein Instrument zur Initiierung einer Meinungsbildung, wie der Thüringer Verfassungsgerichtshof (Urt. v. 19.12.2008 – 35/07 –, juris Rn. 177) mit der Feststellung verdeutlicht hat: „Zum Kernbereich gehört außerdem die Entscheidung, ob die Regierung sich in einer politischen Frage festlegen will oder nicht; zu einer derartigen Festlegung kann sie nicht etwa aufgrund des parlamentarischen Fragerechts gezwungen werden“. In demselben Sinne hatte das Bundesverfassungsgericht bereits im Jahr 2004 im Zusammenhang mit einer begehrten Aktenvorlage unmissverständlich klargestellt, dass „schon ein so wesentlicher Teil jeder politischen Entscheidung wie die Bestimmung des Zeitpunkts, zu dem sie fallen soll“ zum verfassungsrechtlich geschützten Kernbereich der Exekutive zu rechnen sei (BVerfG, Beschl. v. 30.03.2004 – 2 BvK 1/01 –, Rn. 44). Kritik daran, dass der Senat auf initiativenhafte Forderungen nach einer Bewertung von Sachverhalten oder Ereignissen, die ihm durch eine Anfrage unterbreitet werden, in der Regel lediglich über getroffene Entscheidungen informiert, es ansonsten aber bei der Mitteilung belässt, dass er sich mit einer Angelegenheit noch nicht befasst habe, geht an diesen grundlegenden Zusammenhängen vorbei. Ebenfalls keine Aushöhlung des Fragerechts, sondern eine Sicherung der eigenen verfassungsrechtlich gewährleisteten Entscheidungsautonomie liegt vor, wenn der Senat die Auskunft über laufende Entscheidungs- und Verhandlungsprozesse verweigert (vergleiche BVerfG, am angegebenen Ort).

Ungeachtet einzelner Fehleinschätzungen, die sich angesichts der Entwicklung des Anfragewesens zu einem „Massengeschäft“ (so bereits der überfraktionelle Antrag von CDU, GAL, SPD und DIE LINKE vom 09.12.2009, Drs. 19/4807) nur schwerlich vermeiden lassen, stellt auch die Berufung des Senats auf die subjektiven Rechte Dritter ein rechtliches Gebot und keine mutwillige Verkürzung des Fragerechtes dar. Dies gilt auch für Betriebs-, Geschäfts- und Erfindungsgeheimnisse. Bereits in seiner Entscheidung vom 19.07.1995 – HVerfG 1/95 – hat das Hamburgische Verfassungsgericht – für den Fall der Übermittlung personenbezogener Daten – klargestellt, dass sie nur zulässig sei, soweit die Bürgerschaft ihrerseits den Schutz dieser Daten normativ sicherstelle. Andernfalls komme die Übermittlung solcher Daten einer Verletzung grundrechtlicher Ansprüche der Betroffenen gleich. Diese Rechtsprechung hat unter anderem zur Datenschutzordnung der Hamburgischen Bürgerschaft geführt, die den Schutz von Betriebs-, Geschäfts- und Erfindungsgeheimnissen zwar dem Grunde nach vorsieht. Deshalb macht der Senat solche Daten regelmäßig zum Beispiel im

Rahmen von Aktenvorlageersuchen der Bürgerschaft auch zugänglich. Für den Bereich der Parlamentarischen Anfragen enthält § 1 Absatz 1 Satz 2 der Datenschutzordnung jedoch sehr bewusst und ausdrücklich eine Ausnahme (zur Begründung vergleiche wiederum Drs. 19/4807). Damit bleibt der Senat entsprechend der genannten verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung für den Schutz solcher Daten im Rahmen der Beantwortung Parlamentarischer Anfragen allein verantwortlich und deren Übermittlung an die den normativen Schutz verweigernde Bürgerschaft scheidet aus. Ebenso verhält es sich mit Daten, die spezialgesetzlichen Schutzvorschriften unterliegen. Indem § 1 Absatz 2 der Datenschutzordnung den Vorrang solcher besonderen Schutzvorschriften vor den Vorschriften der Datenschutzordnung selbst anordnet, kommt eine Übermittlung nur noch in Betracht, wenn die für vorrangig erklärten Vorschriften selbst eine Datenverarbeitung zu parlamentarischen Zwecken vorsehen. Das ist zum Beispiel im Fall der von den Fragestellern in Bezug genommenen Personalaktendaten nicht der Fall.

Dies vorausgeschickt, beantwortet der Senat die Fragen wie folgt:

1. *Wie viele Antworten auf Fragen in Kleinen und Großen Anfragen wurden in der 21. Legislaturperiode nicht gegeben wegen*
 - a. *Nichtbefassung des Senats mit der Fragestellung,*
 - b. *laufender Gespräche des Senats,*
 - c. *vertraulicher Gespräche des Senats,*
 - d. *laufender Verhandlungen mit Dritten,*
 - e. *laufender gerichtlicher, staatsanwaltschaftlicher oder behördlicher Verfahren,*
 - f. *personenbezogener Daten Dritter,*
 - g. *Betriebs- und/oder Geschäftsgeheimnissen,*
 - h. *Einsatztaktik der Polizei,*
 - i. *Unmöglichkeit, die Anfrage in der für die Beantwortung einer Parlamentarischen Anfrage zur Verfügung stehenden Zeit zu beantworten.*

Bitte jeweils unter Angabe der Drucksachenummer und der jeweils nicht beantworteten Frage tabellarisch darstellen.

2. *Wie verteilen sich die nicht beantworteten Fragen auf die in der Hamburgischen Bürgerschaft vertretenen Fraktionen sowie die fraktionslosen Abgeordneten? Bitte für jedes Jahr numerisch und prozentual darstellen.*
3. *Sollte die Beantwortung in der zur Verfügung stehenden Zeit nicht möglich sein, so wird gebeten, eine Zahl von Anfragen festzulegen, die in der zur Verfügung stehenden Zeit ausgewertet werden kann, und auf Basis dieser Zahl Zufallsstichproben von Anfragen der Fraktionen und fraktionslosen Abgeordneten, deren Verteilung sich an der Anzahl der von diesen jeweils gestellten Anfragen orientiert, zu nehmen und entsprechend den Kriterien nach Ziffern 1. und 2. auszuwerten.*

Dem Senat liegen statistische Auswertungen im Sinne der Fragestellung nicht vor. Eine Beantwortung der Fragen würde also die individuelle inhaltliche Auswertung aller bisherigen 6.100 parlamentarischen Anfragevorgänge der laufenden Legislaturperiode der Bürgerschaft (Stand 17. März 2017) nach den neun von den Fragestellern genannten Kriterien voraussetzen. Dies sieht der Senat nicht nur unter Aufwands Gesichtspunkten als unverhältnismäßig an. Er hält sich vielmehr auch weiterhin schon dem Grunde nach nicht für verpflichtet, im Rahmen der Beantwortung Parlamentarischer Anfragen für die Mitglieder der Bürgerschaft die Auswertung parlamentarischer Materialien nach deren Vorgaben zu übernehmen (siehe bereits Drs. 19/610). Tatsächlich liegen den Fragestellern sämtliche erfragten Daten in Form der öffentlich über das Internet zugänglichen und – im Gegensatz zu den Einzelvorgängen des Senats – recherchierbaren Parlamentsdatenbank vor. Die Fragestellung zielt unter

diesen Umständen in keiner Weise auf Informationen, für deren Gewinnung die Fragesteller in irgendeiner Weise auf den Zugang zu einem weitergehenden Wissen oder einer weitergehenden Kompetenz des Senats angewiesen wären. Es geht vielmehr allein darum, dass Verwaltungsmitarbeiter die Auswertung der den Fragestellern als Abgeordneten zuallererst und umfassend verfügbaren bürgerschaftlichen Materialien nach bestimmten, sie interessierenden Kriterien übernehmen. Eine solche Indienstnahme von Ressourcen der Verwaltung für die Auswertung von Datenbeständen der Bürgerschaft ist nach Überzeugung des Senats von seiner Antwortpflicht nach Artikel 25 Absätze 2 und 3 der Verfassung nicht mehr erfasst, selbst wenn die geforderte Auswertung hilfsweise auf die Anforderung von „Zufallsstichproben“ begrenzt wird.

4. *Wie gewährleistet der Senat, dass dem parlamentarischen Fragerecht der Abgeordneten und der damit korrespondierenden grundsätzlichen Antwortpflicht des Senates Rechnung getragen wird?*
5. *Wie sind die genauen Arbeitsabläufe bei Fragen, bei denen es Zweifel hinsichtlich der Beantwortung gibt?*

Vor dem Hintergrund der für die Beantwortung zur Verfügung stehenden verfassungsrechtlichen Fristen und der zum Teil ausgesprochen umfangreichen Fragenkataloge ist der für die einzelnen Verfahrensschritte der Erarbeitung der Antworten auf Parlamentarische Anfragen zur Verfügung stehende Zeitrahmen eng begrenzt. Die Antwortvorschläge werden in den jeweils zuständigen Behörden unter möglichst frühzeitiger Einbindung aller beteiligten Stellen vorbereitet.

Die mit der Bearbeitung befassten Fachbereiche werden bei Zweifelsfragen jeweils durch die behördlichen Rechtsabteilungen oder im Zusammenhang mit grundsätzlicheren Fragestellungen auf Anforderung auch durch die für die Rechtsprüfung zuständige Behörde unterstützt. Die Anforderungen des parlamentarischen Fragerechts und die verfassungsrechtlichen Vorgaben finden auf diesem Wege schon bei der Erstellung der Antwortvorschläge umfassend Berücksichtigung. Dabei orientieren sich die Behörden an der Rechtsprechung des Hamburgischen Verfassungsgerichts zu Umfang und Grenzen der Antwortpflicht des Senats. Soweit der Beantwortung einer gestellten Frage rechtliche (zum Beispiel aus Gründen des Datenschutzes) oder faktische (zum Beispiel wegen des Umfangs der erforderlichen Recherchen) Hindernisse entgegenstehen, wird hierauf in der Antwort hingewiesen. Darüber hinaus werden die Antwortvorschläge auch auf inhaltliche Vollständigkeit und Nachvollziehbarkeit geprüft.

Bei der Beratung der behördlichen Antwortvorschläge auf der Ebene des Senats beziehungsweise der Senatskommission für Große und Kleine Anfragen wird die Reichweite der Antwortpflicht regelmäßig ebenfalls mit in den Blick genommen. Verbleibende Zweifelsfragen werden notwendigenfalls auch im Anschluss an die Beratungen noch einer weiteren rechtlichen Prüfung unterzogen.

6. *Welche Vorkehrungen sind vorgesehen, um die Anzahl der nicht oder nur unzureichend beantworteten Fragen zu reduzieren?*

Der Senat sieht grundsätzlich keinen Anlass und keine Möglichkeit für weitere Vorkehrungen. Im Übrigen siehe Vorbemerkung und Antwort zu 4. und 5.

7. *Den Tätigkeitsberichten über die Arbeit der Bürgerschaft im Jahr 2016 (Drs. 21/7806) sowie im Jahr 2015 (21. Wahlperiode, Drs. 21/3713) sind jeweils die Anzahl der Rügen wegen unzureichender Beantwortung Schriftlicher Kleiner Anfragen (18 im Jahr 2015 und 14 im Jahr 2016) sowie einer Großen Anfrage (2016) zu entnehmen. Bitte angeben:*
 - a. *Wie viele Beanstandungen jeweils von welchen Fraktionen sind eingegangen?*
 - b. *Welche Fragen in welchen Drucksachen wurden aus welchen Gründen aus Sicht der Fraktionen nicht oder unzureichend beantwortet?*

- c. *Welchen Beanstandungen wurde in welchem Umfang stattgegeben? Bitte die Beanstandungen und die Korrektur der Antworten im Einzelnen aufzuführen.*
- d. *Bitte die Antworten auf die Fragen unter den Buchstaben a. bis c. nach den beiden Zeiträumen entsprechend den Tätigkeitsberichten untergliedern.*
- e. *Wie ist die weitere Vorgehensweise im Falle erfolgreicher Beanstandungen?*

Siehe Drs. 21/5827. Darüber hinaus sind am 10. März 2017 fünf Beanstandungen der Fraktion DIE LINKE sowie eine Beanstandung der CDU-Fraktion eingegangen, die sich noch in der Prüfung befinden. Im Übrigen siehe Antwort zu 1. bis 3.

- 8. *Gibt es Antworten auf Parlamentarische Anfragen, bei denen aus Gründen des Datenschutzes oder der Geheimhaltung von der Veröffentlichung in Parlamentsdrucksachen abgesehen wurde?*

Wenn ja, wie viele und aus welchen Gründen genau?

Über die Veröffentlichung entscheidet die Bürgerschaft nach Maßgabe des § 7 Absatz 3 der Datenschutzordnung der Hamburgischen Bürgerschaft. Sie hat auf Nachfrage mitgeteilt, dass sie in ständiger Praxis von einem Antwortbeitrag im Rahmen der gestellten Großen Anfrage absieht, da die Fragesteller sich die begehrten Informationen auf direktem Wege bei der Bürgerschaft beziehungsweise deren Präsidentin beschaffen könnten. Im Übrigen siehe Antwort zu 1. bis 3.

- 9. *Welche Möglichkeiten sieht der Senat, Antworten in nicht öffentlicher oder vertraulicher Ausschusssitzung zu geben?*

Keine. Ein regulatorischer Rahmen hierfür ist weder in Artikel 25 der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg angelegt, noch steht er nach den Vorschriften der Datenschutzordnung oder der Geschäftsordnung der Hamburgischen Bürgerschaft zur Verfügung.