

Leitsätze zu HVerfG 1/13

1. Zum Fragerecht der Abgeordneten nach Art. 25 Absatz 1 und 3 Satz 2 Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg (HV) und der damit korrespondierenden Verpflichtung des Senats zur Beantwortung von schriftlichen kleinen Anfragen (Bestätigung der Rechtsprechung, vgl. HVerfG, Urteil vom 21.12.2010 - HVerfG 1/10, LVerfGE 21, 159).

2. Der Senat kann die Antwort auf eine schriftliche kleine Anfrage zu im Haushaltsplan nicht ausgewiesenen Einnahmen und Ausgaben des Landesamts für Verfassungsschutz nicht unter Hinweis auf die Zuständigkeit des Parlamentarischen Kontrollausschusses nach § 26 Absatz 1 Hamburgisches Verfassungsschutzgesetz (HmbVerfSchG) verweigern. Zwar übt dieser die parlamentarische Kontrolle auf dem Gebiet des Verfassungsschutzes auch in Haushaltsangelegenheiten aus. Hiervon unberührt bleiben jedoch die Rechte der Bürgerschaft, zu denen auch das Fragerecht der Abgeordneten aus Art. 25 Absatz 1 und 3 Satz 2 HV zählt.

3. Verweigert der Senat die Antwort auf eine schriftliche kleine Anfrage aus Gründen des Staatwohls, so hat er dies bezogen auf den Einzelfall nachvollziehbar und plausibel zu begründen, sofern die Geheimhaltungsbedürftigkeit der erfragten Angaben nicht evident ist.



HAMBURGISCHES VERFASSUNGSGERICHT

HVerfG 1/13

Verkündet am:

28. November 2013

I. Frohböse, als U. d. G.

Urteil

Im Namen des Volkes

In der Verfassungsstreitsache

Mitglied der Bürgerschaft
Christiane Schneider,
Rathausmarkt 1,
20095 Hamburg,

- Antragstellerin -

Prozessbevollmächtigter:
Rechtsanwalt Stephen Rehmke,
Hamburger Straße 146,
22083 Hamburg,

g e g e n

Senat der Freien und Hansestadt Hamburg,
vertreten durch seinen Präsidenten Erster Bürgermeister Olaf Scholz,
Rathausmarkt 1, 20095 Hamburg,

- Antragsgegner -

Prozessbevollmächtigter:
Staatsrat Volker Schiek,
Behörde für Inneres und Sport,
Johanniswall 4,
20095 Hamburg,

hat das Hamburgische Verfassungsgericht durch den Präsidenten Pradel, die Verfassungsrichter Dr. Beckmann und Dr. David, die Verfassungsrichterin Ganten-Lange, die Verfassungsrichter Kuhbier, Mehmel und Nesselhauf, die Verfassungsrichterin Schulze sowie den Verfassungsrichter Dr. Willich aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 6. November 2013 für Recht erkannt:

Es wird festgestellt, dass die Antwort des Antragsgegners vom 23. November 2012 auf die schriftliche kleine Anfrage der Antragstellerin vom 15. November 2012 - Bürgerschafts-Drucksache 20/5872 - die Antragstellerin insoweit in ihrem Recht aus Artikel 25 Absatz 1 und Absatz 3 Satz 2 Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg verletzt, als der Antragsgegner

- 1. die Verweigerung einer Antwort mit dem Hinweis, Gründe des Staatswohls stünden einer Antwort entgegen, nicht hinreichend begründet hat und**
- 2. eine Antwort unter Berufung auf eine vorrangige Zuständigkeit des Parlamentarischen Kontrollausschusses verweigert hat.**

Tatbestand

Die Antragstellerin ist Mitglied der Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg und begehrt im Rahmen eines Organstreitverfahrens die Feststellung, dass der Antragsgegner eine schriftliche kleine Anfrage gemäß Art. 25 Abs. 1 und 3 Satz 2 Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg (HV) nicht ausreichend beantwortet habe.

I. Die Antragstellerin stellte im Jahr 2011 zwei schriftliche kleine Anfragen, die sich mit dem Haushalt des Landesamtes für Verfassungsschutz befassten. Die gestellten Fragen beantwortete der Antragsgegner nicht, sondern verwies darauf, dass aus Geheimhaltungsgründen bzw. aus Gründen des Staatswohls detaillierte Auskünfte nur dem Parlamentarischen Kontrollausschuss (im Folgenden: PKA) gegeben würden (Bü-Drs. 20/1137 und Bü-Drs. 20/1608).

Am 15. November 2012 stellte die Antragstellerin die streitgegenständliche schriftliche kleine Anfrage, in der sie Bezug nahm auf den Entwurf des Haushaltsplans des Landes Thüringen für die Jahre 2013/2014. Dieser wies im Einzelplan 03 detaillierte Einnahmen und Ausgaben des thüringischen Landesamts für Verfassungsschutz aus, darunter

- Einnahmen aus der Verwaltungskostenerstattung vom Bund für Zwecke des Verfassungsschutzes,
- Ausgaben für Beschäftigungsentgelte für wissenschaftliche Hilfskräfte,
- Ausgaben für Geschäftsbedarf und Kommunikation sowie Geräte, Ausrüstungsgegenstände, sonstige Gebrauchsgegenstände,
- Ausgaben für Verbrauchsmittel, Haltung von Dienstfahrzeugen,
- Ausgaben für Öffentlichkeitsarbeit, Dokumentationen und Veröffentlichungen,
- Ausgaben für Geräte für Fachaufgaben,
- Ausgaben für Zwecke des Verfassungsschutzes,
- Ausgaben für den Erwerb von Kraftfahrzeugen und Ersatzbeschaffungen,
- Ausgaben für den Erwerb von Geräten, Ausstattungs- und Ausrüstungsgegenständen, sonstigen Gebrauchsgegenständen.

Der Antragsgegner beantwortete die schriftliche kleine Anfrage am 23. November 2012 (Bü-Drs. 20/5872). Die Drucksache lautet wie folgt:

„Betr.: Haushalt des Verfassungsschutzes

Der Senat kann bekanntlich Antworten unter Berufung auf das Staatswohl verweigern. Allerdings hat die Bürgerschaft bei Angelegenheiten des Verfassungsschutzes in der Vergangenheit auch erfahren müssen, dass der Senat bei der Abwägung zwischen der Schutzbedürftigkeit des Senats und dem parlamentarischen Informationsrecht sein Recht auf Auskunftsverweigerung sehr weit fasst und dass er über eine allgemeine und pauschale Begründung seiner Auskunftsverweigerungen auch dann kaum hinauskommt, wenn die Geheimhaltungsbedürftigkeit von Antworten keineswegs evident ist.

Im Vergleich mit Daten, die etwa die Thüringer Landesregierung im Haushaltsplan der Innenbehörde für das Thüringer Landesamt für Verfassungsschutz (Gesamtausgaben 2013: 6,807 Mio., 2014: 6,3654 Mio.) veröffentlicht, nehmen sich die Auskünfte im Einzelplan 8.1, Produktgruppe 273.01 Verfassungsschutz sehr allgemein aus. Gründe, dass das Staatswohl für das Bundesland Thüringen anders gefasst wird als für das Bundesland Hamburg, sind nicht ersichtlich.

Vor diesem Hintergrund frage ich den Senat:

Bis 2010 wurde der Haushalt des Landesamtes für Verfassungsschutz (LfV) in der kameralen Titelstruktur veranschlagt und bewirtschaftet. Aus Geheimschutzgründen wurden die Sachausgaben (mit Ausnahme besonderer Investitionen – Titel 812.01 „Erwerb von Geräten und sonstigen beweglichen Sachen“) global in einem einzigen Titel veranschlagt und bewirtschaftet (Titel 547.01 „Sächliche Ausgaben“).

Mit dem Haushaltsjahr 2011 hat die Behörde für Inneres und Sport im Rahmen des Prozesses „Neues Haushaltswesen Hamburg (NHH)“ den Einzelplan 8.1 – mit Ausnahme des Sportamts – vom kameralen System in das System der kaufmännischen Buchführung (Doppik) überführt. Zum Haushaltsplan-Entwurf 2013/2014 sind die Aufgabenbereiche der Behörde für Inneres und Sport in die strategische Neuausrichtung (SNH) des Neuen Haushaltswesens übergeleitet worden. Der Verfassungsschutz ist in diesem Planentwurf, der der Bürgerschaft vorliegt, als gesonderter Aufgabenbereich mit Ergebnis- und Finanzplanung sowie mit Kennzahlen, Stellenplan und Erläuterungen abgebildet. Das bedeutet, dass sich die Haushalte grundlegend unterscheiden und nicht verglichen werden können.

Angaben zu den Ansätzen und Ausgaben des LfV, die über die in den Haushaltsplänen abgedruckten Informationen hinausgehen, werden aus Gründen des Staatswohls (Artikel 30 HV i.V.m. § 26 (1) Hamburgisches Verfassungsschutzgesetz (HmbVerfSchG)) nur dem für die Parlamentarische Kontrolle auf dem Gebiet des Verfassungsschutzes durch die Bürgerschaft eingerichteten Kontrollausschuss (PKA) zur Zustimmung vorgelegt. Nach § 26 des Hamburgischen Verfassungsschutzgesetzes ist es Aufgabe des Parlamentarischen Kontrollausschusses, den Verfassungsschutz zu kontrollieren. Diese Kontrolle umfasst nach dem Gesetz aus zwingenden Gründen des Geheimschutzes auch die Haushaltsangelegenheiten. Hierzu zählt nach dem Gesetz auch ausdrücklich der Haushaltsplanentwurf, soweit dieser sicherheitsrelevante Fakten enthält. Der Senat kann die einzelnen Fragen deshalb nur beantworten, soweit nicht die Zuständigkeit des PKA gegeben ist.

Im Übrigen sieht der Senat in ständiger Praxis davon ab, das Regierungs- und Verwaltungshandeln anderer Bundesländer zu bewerten.

Dies vorausgeschickt, beantwortet der Senat die Fragen wie folgt:

1. Im Thüringer Haushaltsplan sind für 2013 und 2014 in der Rubrik 231.01 „Verwaltungskostenerstattung vom Bund für Zwecke des Verfassungsschutzes“ jeweils 7.800 Euro ausgewiesen. Wie hoch sind die Erstattungen vom Bund für „Zwecke des Verfassungsschutzes“ in Hamburg in den Jahren 2011, 2012 sowie geplant für 2013 und 2014)? Sofern der Senat durch die Beantwortung der Frage das Staatswohl betroffen sieht, bitte ausführ-

ren, erstens inwiefern und zweitens, wodurch sich das Staatswohl in Thüringen vom Staatswohl in Hamburg unterscheidet.

Kostenerstattungen des Bundes sind unter der Position 1 „Erlöse aus Verwaltungstätigkeit“ im Ergebnisplan enthalten. Im Übrigen siehe Vorbemerkung.

2. Im Thüringer Haushaltsplan sind für 2013 und 2014 in der Rubrik 427.03 „Beschäftigungsentgelte für wissenschaftliche Hilfskräfte“ (Werkverträge) jeweils 140.000 Euro ausgewiesen. Wie hoch sind Ausgaben für Werkverträge für wissenschaftliche Hilfskräfte beim Hamburger Landesamt für Verfassungsschutz in den Jahren 2011, 2012 sowie geplant für 2013 und 2014? Sofern der Senat durch die Beantwortung der Frage das Staatswohl betroffen sieht, bitte ausführen, erstens inwiefern und zweitens, wodurch sich das Staatswohl in Thüringen vom Staatswohl in Hamburg unterscheidet.

Beschäftigungsentgelte für wissenschaftliche Hilfskräfte werden ggf. unter Position 7 „Kosten aus Verwaltungstätigkeit“ (z.B. Werkverträge) oder Position 12 „Sonstige Kosten“ (z.B. Hilfskräfte) im Ergebnisplan ausgewiesen. Im Übrigen siehe Vorbemerkung.

3. Im Thüringer Haushaltsplan sind für 2013 und 2014 in der Rubrik 511.01 „Geschäftsbedarf und Kommunikation sowie Geräte, Ausrüstungsgegenstände, sonstige Gebrauchsgegenstände“ (aufgeschlüsselt nach Geschäftsbedarf, Bücher/Zeitschriften, Post- und Fernmeldedienst, Geräte/Ausstattungs- und Ausrüstungsgeräte, Sonstiges) jeweils 160.700 Euro ausgewiesen. Wie hoch sind die entsprechenden Ausgaben bzw. Planungen des Hamburger LfV 2011, 2012, 2013 und 2014? Sofern der Senat durch die Beantwortung der Frage das Staatswohl betroffen sieht, bitte ausführen, erstens inwiefern und zweitens, wodurch sich das Staatswohl in Thüringen vom Staatswohl in Hamburg unterscheidet.

Diese Ausgaben sind unter der Position 7 „Kosten aus Verwaltungstätigkeit“ des Ergebnisplanes, sofern investiv unter der Position 11. „Auszahlungen für den Erwerb von beweglichem Anlagevermögen“ des Finanzplanes enthalten. Im Übrigen siehe Vorbemerkung.

4. Im Thüringer Haushaltsplan sind für 2013 und 2014 in der Rubrik 514.01 „Verbrauchsmittel, Haltung von Dienstfahrzeugen“ (aufgeschlüsselt nach Haltung von Dienstfahrzeugen, Dienst- und Schutzkleidung/persönliche Ausrüstungsgegenstände, Verbrauchsmittel, Sonstiges) 222.500 bzw. 231.400 Euro ausgewiesen. Wie hoch sind die entsprechenden Ausgaben bzw. Planungen des Hamburger LfV 2011, 2012, 2013 und 2014? Sofern der Senat durch die Beantwortung der Frage das Staatswohl betroffen

sieht, bitte ausführen, erstens inwiefern und zweitens, wodurch sich das Staatswohl in Thüringen vom Staatswohl in Hamburg unterscheidet.

5. Im Thüringer Haushaltsplan sind für 2013 und 2014 in der Rubrik 531.01 „Öffentlichkeitsarbeit, Dokumentation und Veröffentlichungen“ 33.700 bzw. 34.100 Euro ausgewiesen. Wie hoch sind die entsprechenden Ausgaben bzw. Planungen des Hamburger LfV 2011, 2012, 2013 und 2014? Sofern der Senat durch die Beantwortung der Frage das Staatswohl betroffen sieht, bitte ausführen, erstens inwiefern und zweitens, wodurch sich das Staatswohl in Thüringen vom Staatswohl in Hamburg unterscheidet.

6. Im Thüringer Haushaltsplan sind für 2013 und 2014 in der Rubrik 535.01 „Geräte für Fachaufgaben“ 17.600 bzw. 28.000 Euro ausgewiesen. Wie hoch sind die entsprechenden Ausgaben bzw. Planungen des Hamburger LfV 2011, 2012, 2013 und 2014? Sofern der Senat durch die Beantwortung der Frage das Staatswohl betroffen sieht, bitte ausführen, erstens inwiefern und zweitens, wodurch sich das Staatswohl in Thüringen vom Staatswohl in Hamburg unterscheidet.

7. Im Thüringer Haushaltsplan sind für 2013 und 2014 in der Rubrik 536.01 „Für Zwecke des Verfassungsschutzes“ jeweils 541.200 ausgewiesen. Wie hoch sind die entsprechenden Ausgaben bzw. Planungen des Hamburger LfV 2011, 2012, 2013 und 2014? Sofern der Senat durch die Beantwortung der Frage das Staatswohl betroffen sieht, bitte ausführen, erstens inwiefern und zweitens, wodurch sich das Staatswohl in Thüringen vom Staatswohl in Hamburg unterscheidet.

8. Im Thüringer Haushaltsplan sind für 2013 und 2014 in der Rubrik 811.01 „Erwerb von Kraftfahrzeugen“ für „Ersatzbeschaffungen“ (aufgeschlüsselt nach PKW, PKW mit Sonderfunktion, Mess-/Prüf-/Dokumentationsfahrzeuge) 157.100 bzw. 124.100 Euro ausgewiesen. Wie hoch sind die entsprechenden Ausgaben bzw. Planungen des Hamburger LfV 2011, 2012, 2013 und 2014? Sofern der Senat durch die Beantwortung der Frage das Staatswohl betroffen sieht, bitte ausführen, erstens inwiefern und zweitens, wodurch sich das Staatswohl in Thüringen vom Staatswohl in Hamburg unterscheidet.

9. Im Thüringer Haushaltsplan sind für 2013 in der Rubrik 812.01 „Erwerb von Geräten, Ausstattungs- und Ausrüstungsgegenständen, sonstigen Gebrauchsgegenständen“ 758.300 bzw. 350.000 Euro ausgewiesen. Wie hoch sind die entsprechenden Ausgaben bzw. Planungen des Hamburger LfV 2011, 2012, 2013 und 2014? Sofern der Senat durch die Beantwortung der Frage das Staatswohl betroffen sieht, bitte ausführen, erstens inwiefern

und zweitens, wodurch sich das Staatswohl in Thüringen vom Staatswohl in Hamburg unterscheidet.

Siehe Antwort zu 3. Im Übrigen siehe Vorbemerkung.“

II. Die Antragstellerin hat am 26. Februar 2013 den vorliegenden Antrag gestellt. Zur Begründung trägt sie im Wesentlichen vor:

Die Antwort sei unzureichend, weil sie nicht so vollständig wie möglich erteilt worden sei. Der Antragsgegner könne sich zur Verweigerung einer Antwort nicht auf die vorrangige Zuständigkeit des PKA berufen. § 26 Abs. 1 Hamburgisches Verfassungsschutzgesetz (HmbVerfSchG) enthalte kein Verbot einer Antwort auf eine schriftliche kleine Anfrage. Hinsichtlich der Anfrage zu den Jahren 2011 und 2012 stehe § 26 Abs. 1 Satz 2 und 3 HmbVerfSchG schon deshalb nicht entgegen, da diese Regelung auf Haushaltspläne dieser Jahre noch nicht anwendbar sei. Der PKA stelle zudem lediglich ein zusätzliches Instrument parlamentarischer Kontrolle dar. Dies habe das Bundesverfassungsgericht für das Bundesrecht (Beschluss vom 1.7.2009 – 2 BvE 5/06, BVerfGE 124, 161, juris) ebenfalls entschieden. § 26 Abs. 1 Satz 4 HmbVerfSchG weise ausdrücklich darauf hin, dass die Rechte der Bürgerschaft unberührt blieben. Das verfassungsrechtlich gewährleistete Fragerecht könne ohnehin nicht durch eine einfachgesetzliche Norm eingeschränkt werden.

In der Sache werde die Antwortpflicht nicht durch das Staatswohl eingeschränkt. Hierzu hätte der Antragsgegner das Geheimhaltungsinteresse gegen das Informationsrecht abwägen müssen. Diese Abwägung habe nicht stattgefunden. Die in der Antragsrwiderrung erfolgte Abwägung sei nicht tragfähig. Es gebe in der Sache keine zwingenden Gründe des Geheimschutzes, die einer genaueren Aufschlüsselung der im Haushaltsplan veranschlagten Kosten entgegenstünden. Ihre Anfrage habe sich auf sehr allgemein gehaltene Positionen bezogen, so dass Rückschlüsse auf die Arbeit des Verfassungsschutzes nicht möglich seien.

Die Verweigerung der Auskunft sei schließlich auch nicht hinreichend begründet worden. Das dem Antragsgegner zustehende Einschätzungsermessen entbinde diesen nicht von der Pflicht, eine hinreichende Begründung zu erteilen. Der pauschale Verweis auf ein Geheimhaltungsinteresse sowie auf die Regelungen zum PKA genüge nicht. Die Begrün-

dung könne im verfassungsgerichtlichen Verfahren nicht ergänzt werden. Es sei auch nicht evident, dass die Informationen geheimhaltungsbedürftig seien. Die zuvor im Parlament geführte Debatte habe sich nicht auf die Frage einer Veröffentlichung konkretisierter Haushaltsdetails bezogen. Kleine Anfragen müssten auch im Anschluss an eine parlamentarische Debatte möglich sein, um zur Vorbereitung neuer Diskussionsansätze weitere Informationen einzuholen.

Die Antragstellerin beantragt,

festzustellen, dass die Antwort des Antragsgegners vom 23. November 2012 auf die schriftliche kleine Anfrage der Antragstellerin vom 15. November 2012 - Bürgerschafts-Drucksache 20/5872 - die Antragstellerin insoweit in ihrem Recht aus Artikel 25 der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg verletzt, als der Antragsgegner

- die gestellten Fragen zu den Kostenpositionen des Landesamtes für Verfassungsschutz zu Unrecht nicht beantwortet hat
- und sich im Übrigen, ohne hinlängliche Begründung auf nicht näher spezifizierte Gründe des Geheimschutzes berufen hat, um die weiteren Fragen der Antragstellerin zu den Einzelpositionen, zu den Ansätzen und Ausgaben nicht beantworten zu müssen.

Der Antragsgegner beantragt,

den Antrag abzulehnen.

Im Wesentlichen führt er aus:

Er habe zu Recht die Antwort verweigert. Es sei schon nicht bei allen von der Antragstellerin abgefragten Einzelpositionen eindeutig bestimmbar, welche konkreten Sachausgaben gemeint seien, so etwa die mit den Fragen zu 6. und 7. erfragten Ausgabentitel, bei denen es sich um Globaltitel handele. Es sei ihm auch nicht möglich gewesen, die erbetenen Auskünfte zu erteilen, da die erfolgten Einnahmen und Ausgaben sowie die entsprechenden Planungen in den Haushaltsplänen nicht ausgewiesen seien.

Gründe des Staatswohls hätten im Übrigen einer weitergehenden Antworterteilung entgegengestanden. Unter das Staatswohl falle u.a. die Funktions- und Arbeitsfähigkeit des Senats. Nach dem ihm zustehenden Einschätzungsermessen sei seine Funktions- und Arbeitsfähigkeit durch eine vollständige Antwort gefährdet. Es sei zu berücksichtigen, dass inhaltlich der mit Verfassungsrang ausgestattete Schutz der freiheitlich demokratischen Grundordnung sowie der Bestand und die Sicherheit des Bundes und der Länder betroffen seien. Die Aufgabenwahrnehmung des Landesamtes für Verfassungsschutz werde umso stärker gefährdet und beeinträchtigt, je mehr die verfassungsfeindlich agierenden Personen und Organisationen über das Landesamt für Verfassungsschutz und seine Arbeitsweise wüssten. Weitergehende Informationen über den Haushalt des Landesamtes für Verfassungsschutz ermöglichten es, Rückschlüsse über dessen Organisations- und Personalstruktur sowie Arbeitsweise und technische Ausstattung zu ziehen. Möglichkeiten, geheimhaltungsbedürftige Vorgänge auch bei Auskunftserteilung an die Abgeordneten zu schützen, bestünden nicht; die Bürgerschaft verfüge über keine Geheimschutzordnung. Die notwendige parlamentarische Kontrolle in Haushaltsangelegenheiten des Landesamtes für Verfassungsschutz werde deshalb über den PKA ausgeübt, dessen Mitglieder zur Geheimhaltung der dortigen Angelegenheiten verpflichtet seien. Der PKA sei eingerichtet worden, um Lücken in der parlamentarischen Kontrolle zu schließen, die sich insbesondere aus Geheimschutzbelangen ergäben. Die Neuregelung in § 26 Abs. 1 HmbVerfSchG schreibe die langjährige Staatspraxis fest, dass Haushaltsdetails weder im Haushaltsausschuss noch im Innenausschuss erörtert werden sollten, sondern geheimhaltungsbedürftig seien. Diese Geheimhaltungsbedürftigkeit sei bei der Novellierung des Gesetzes von keiner Fraktion grundsätzlich in Frage gestellt worden. Anders als auf Bundesebene und damit nach der Rechtslage, die der von der Antragstellerin zitierten Entscheidung des Bundesverfassungsgericht zugrunde gelegen habe, gebe es in Hamburg gerade eine gesetzliche Regelung, die eine ausdrückliche Zuweisung des Gegenstands in die Zuständigkeit des PKA vornehme. Dem stehe kein höherrangiges Verfassungsrecht entgegen, da aufgrund des – auch auf Art. 25 HV übertragbaren – Verweises in Art. 30 HV parlamentarische Informationsrechte durch einfachgesetzliche Regelungen beschränkt werden könnten. Die Beschränkung der Informationsrechte ergebe sich aber sowieso schon aus Verfassungsrecht, da – anders als im Bund – den Geheimhaltungsinteressen sonst nicht ausreichend Rechnung getragen werden könne.

Die Ablehnung einer Auskunftserteilung sei hinreichend begründet worden. Die Begründung sei nicht nur formelhaft. Da ein halbes Jahr vorher in der Hamburgischen Bürgerschaft eine Debatte zur Geheimhaltungsbedürftigkeit der Haushaltsangelegenheiten des Landesamtes für Verfassungsschutz geführt worden sei, habe er auf eine weitergehende Begründung verzichten können. Die Geheimschutzgründe seien aufgrund dieser Debatte evident.

Entscheidungsgründe

Der Antrag ist zulässig (A) und begründet (B).

A

Der Antrag ist nach Art. 65 Abs. 3 Nr. 2 HV, § 14 Nr. 2 Gesetz über das Hamburgische Verfassungsgericht in der Fassung vom 23. März 1982 (HmbGVBl. S. 53, zuletzt geändert am 9.10.2012, HmbGVBl. S. 440, 447) - HVerfGG - zulässig. Danach entscheidet das Verfassungsgericht über die Auslegung der Verfassung aus Anlass von Streitigkeiten über den Umfang der Rechte und Pflichten eines Verfassungsorgans oder anderer Beteiligter, die durch die Verfassung mit eigenen Rechten ausgestattet sind. Die Antragstellerin ist als Mitglied der Hamburgischen Bürgerschaft zumindest eine „andere Beteiligte“ im Sinne des Art. 65 Abs. 3 Nr. 2 HV, da sie die Verfassung in Art. 25 Abs. 1 und 3 HV mit dem Recht ausgestattet hat, schriftliche kleine Anfragen an den Antragsgegner zu richten. Demgemäß ist sie ebenso wie der Antragsgegner im Sinne des § 39a HVerfGG beteiligungsfähig. Auch hat die Antragstellerin mit ihrem am 26. Februar 2013 eingegangenen Antrag die Sechsmonatsfrist des § 39b Abs. 3 HVerfGG gewahrt, da ihr die beanstandete Maßnahme, die Antwort auf die schriftliche kleine Anfrage vom 23. November 2012, – frühestens – an diesem Tag bekannt geworden ist. Erfüllt sind auch die Darlegungs- und Begründungsanforderungen nach § 39b Abs. 1 und 2, § 26 Abs. 1 Satz 2 HVerfGG.

B

Der Antrag ist begründet.

Nach den allgemeinen Grundsätzen zum Fragerecht der Abgeordneten gemäß Art. 25 Abs. 1 und 3 Satz 2 HV und der damit korrespondierenden Verpflichtung des Senats zur Beantwortung von Anfragen (I.) verletzt die Antwort des Antragsgegners vom 23. November 2012 auf die schriftliche kleine Anfrage der Antragstellerin vom 15. November 2012 - Bürgerschafts-Drucksache 20/5872 - die Antragstellerin insoweit in ihrem Recht aus Artikel 25 Abs. 1 und 3 Satz 2 HV, als der Antragsgegner die Verweigerung einer Antwort mit dem Hinweis, Gründe des Staatswohls stünden einer Antwort auf die gestellten Fragen zu den Kostenpositionen des Landesamtes für Verfassungsschutz entgegen, nicht hinreichend begründet und im Übrigen eine Antwort mit der Begründung verweigert hat, eine vorrangige Zuständigkeit des PKA stehe einer Antwort entgegen (II.).

I. Art. 25 HV hat folgenden Wortlaut:

- (1) Die Abgeordneten sind berechtigt, in öffentlichen Angelegenheiten große und kleine Anfragen an den Senat zu richten.
- (2) ¹Große Anfragen sind schriftlich zu stellen und müssen von einer in der Geschäftsordnung der Bürgerschaft zu bestimmenden Mindestanzahl von Abgeordneten, die nicht höher als 10 sein darf, unterzeichnet sein. ²Sie sind binnen vier Wochen durch eine Vertreterin oder einen Vertreter des Senats in der Sitzung der Bürgerschaft zu beantworten. ³Auf Verlangen von einem Drittel der anwesenden Abgeordneten folgt der Antwort eine Besprechung.
- (3) ¹Kleine Anfragen können von einer oder einem Abgeordneten schriftlich gestellt werden. ²Sie sind vom Senat binnen acht Tagen schriftlich zu beantworten.
- (4) Die Geschäftsordnung der Bürgerschaft bestimmt das Nähere.

Die mit dem Fragerecht der Abgeordneten gemäß Art. 25 Abs. 1 HV korrespondierende Antwortpflicht des Senats aus Art. 25 Abs. 3 Satz 2 HV (1.) besteht nicht uneingeschränkt (2.). Soweit die Anfrage ganz oder teilweise nicht beantwortet wird, ist dies von dem Senat zu begründen (3.).

1. Das Fragerecht des Abgeordneten aus Art. 25 Abs. 1 HV ist eröffnet, wenn die Anfrage „öffentliche Angelegenheiten“ zum Gegenstand hat. Das im verfassungsrechtlichen Status des Abgeordneten begründete weite Fragerecht des einzelnen Abgeordneten ist Teil des Frage- und Informationsrechts des Parlaments und prägt damit den Umfang der Antwortpflicht des Senats vor (HVerfG, Urteil vom 21.12.2010 – HVerfG 1/10, LVerfGE 21, 159, juris Rn. 54). Mit dem Umfang des Fragerechts korrespondiert der Anspruch des Abgeordneten auf eine inhaltliche Beantwortung der gestellten Frage. Die Antwort muss wahrheitsgemäß und so vollständig wie möglich erteilt werden (HVerfG, Urteil vom 21.12.2010 – HVerfG 1/10, LVerfGE 21, 159, juris Rn. 56).

2. Der Anspruch des Abgeordneten auf vollständige Beantwortung parlamentarischer Anfragen in öffentlichen Angelegenheiten besteht nach ständiger Rechtsprechung des Hamburgischen Verfassungsgerichts nicht uneingeschränkt (vgl. HVerfG, Zwischenurteil vom 6.7.1973 – HVerfG 2/72, HmbJVBl. 1973, 282, 285; Urteil vom 27.7.1977 – HVerfG 1/77, HmbJVBl. 1978, 11, 15; Urteil vom 20.5.2003 – HVerfG 9/02, LVerfGE 14, 221, juris Rn. 73 ff.; Urteil vom 21.12.2010 – HVerfG 1/10, LVerfGE 21, 159, juris Rn. 57; vgl. auch BVerfG, Beschluss vom 1.7.2009 – 2 BvE 5/06, BVerfGE 124, 161, juris Rn. 123).

So kann höherrangiges Recht (etwa bundesrechtliche Vorschriften zum Geheimnis- und Datenschutz sowie Grundrechte Dritter) oder vorrangiges hamburgisches Verfassungsrecht (etwa das Staatswohl, vgl. Art. 30 HV) die Erteilung einer Antwort ganz oder teilweise verbieten. Weitere, im Einzelfall der Abwägung mit dem grundsätzlichen Anspruch des Abgeordneten auf Erteilung einer Antwort unterliegende und die Verweigerung einer Antwort rechtfertigende Gründe können insbesondere der Schutz des aus der verfassungsrechtlichen Stellung des Senats hergeleiteten Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung einschließlich Interna des Senats und der aus dem Verfassungsgebot zu gegenseitiger Rücksichtnahme der Verfassungsorgane folgende Schutz der Funktions- und Arbeitsfähigkeit der Exekutive und ihrer Gliederungen sein. Der letztgenannte Schutzbereich ist auch betroffen, wenn die Beantwortung der Anfrage dem Senat innerhalb der Frist von acht Tagen wegen des erforderlichen Aufwandes nicht zumutbar ist (HVerfG, Urteil vom 21.12.2010 – HVerfG 1/10, LVerfGE 21, 159, juris Rn. 58).

Das Fragerecht wird auch durch eine Missbrauchsgrenze beschränkt (vgl. HVerfG, Urteil vom 21.12.2010 – HVerfG 1/10, LVerfGE 21, 159, juris Rn. 55; vgl. auch VerfGH Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 4.10.1993 – VerfGH 15/92, NVwZ 1994, 678, juris Rn. 120). Diese ist u.a. dann verletzt, wenn mit der Anfrage offenkundig sachfremde Erwägungen verfolgt werden, etwa, wenn eine parlamentarische Anfrage nur dem Ziel dient, die Arbeit des Senats zu behindern (Huber/Unger, NordÖR 2007, 479, 484; vgl. auch VerfGH Thüringen, Urteil vom 19.12.2008 – VerfGH 35/07, DVBl 2009, 245, juris Rn. 191).

Soweit kein gesetzliches Verbot der Antworterteilung entgegensteht, ist dem Senat ein Einschätzungsspielraum eingeräumt. Ausgehend von dem grundsätzlichen Anspruch des Abgeordneten auf Erteilung einer umfassenden Antwort werden die Grenzen dieses Spielraums unter anderem dadurch bestimmt, ob die Anfrage sich auf Tatsachen einerseits oder auf Meinungen und Wertungen andererseits bezieht. Hinsichtlich eng begrenzter Sachfragen ist ein nur enger, hinsichtlich Meinungen ein weiter Spielraum eingeräumt (HVerfG, Urteil vom 21.12.2010 – HVerfG 1/10, LVerfGE 21, 159, juris Rn. 59).

3. Wird eine Antwort ganz oder teilweise verweigert, hat der Senat dies hinreichend und nachvollziehbar zu begründen (vgl. HVerfG, Urteil vom 21.12.2010 – HVerfG 1/10, LVerfGE 21, 159, juris Rn. 60; siehe auch BVerfG, Beschluss vom 1.7.2009 - 2 BvE 5/06, BVerfGE 124, 161, juris Rn. 132 ff.). Die Begründungspflicht folgt aus dem Sinn und Zweck des Fragerechts (a). Sie bezieht sich auf alle in Betracht kommenden Gründe für die Verweigerung einer Antwort (b). Die Begründung ist innerhalb der in Art. 25 Abs. 3 Satz 2 HV bestimmten Antwortfrist von acht Tagen schriftlich zu erteilen und kann danach nicht nachgeholt oder ergänzt werden (c).

a) Die Begründungspflicht folgt aus dem in Art. 25 Abs. 3 Satz 2 HV angelegten grundsätzlichen Anspruch des Abgeordneten auf Erteilung einer umfassenden Antwort. Wird schon ausnahmsweise eine inhaltliche Antwort nicht erteilt, so soll der Abgeordnete jedenfalls die Gründe für die Verweigerung der Antwort prüfen und gegebenenfalls darauf politisch-parlamentarisch reagieren können (HVerfG, Urteil vom 21.12.2010 – HVerfG 1/10, LVerfGE 21, 159, juris Rn. 61). Der Grundsatz der Gewaltenteilung gebietet gerade im Hinblick auf die starke Stellung der Regierung eine Auslegung dahingehend, dass die parlamentarische Kontrolle – aber auch das Auskunftsrecht des Abgeordneten – wirksam sein kann (vgl. zur parlamentarischen Kontrolle: BVerfG, Beschluss vom 17.6.2009 –

2 BvE 3/07, BVerfGE 124, 78, juris Rn. 124; BVerfG, Urteil vom 17.7.1984 - 2 BvE 11/83 u.a., BVerfGE 67, 100, juris Rn. 102). Der Senat muss – auch im Hinblick auf das Gebot gegenseitiger Rücksichtnahme im Verhältnis zwischen den Verfassungsorganen – den Abgeordneten in die Lage versetzen, seine Aufgaben effektiv wahrzunehmen (vgl. zum Gebot gegenseitiger Rücksichtnahme: BVerfG, Beschluss vom 1.7.2009 - 2 BvE 5/06, BVerfGE 124, 161, juris Rn. 132).

Die Begründung darf mit anderen Worten nicht inhaltsleer sein, sondern muss nachvollziehbar die der Verweigerung zugrunde liegenden Tatsachen und Bewertungen darlegen (HVerfG, Urteil vom 21.12.2010 – HVerfG 1/10, LVerfGE 21, 159, juris Rn. 61; VerfGH Mecklenburg-Vorpommern, Urteil vom 19.12.2002 – LVerfG 5/02, LVerfGE 13, 284, juris Rn. 57). Sie darf nicht formelhaft sein, sondern muss einen spezifischen Einzelfallbezug haben und nachvollziehbar sein, also überprüfbare Anknüpfungstatsachen benennen (HVerfG, Urteil vom 21.12.2010 - HVerfG 1/10, LVerfGE 21, 159, juris Rn. 89). Eine Begründung kann ausnahmsweise entbehrlich sein, wenn wegen Eindeutigkeit der Sach- und Rechtslage die Gründe hierfür – auch aus der Sicht des Betroffenen – evident sind (HVerfG, Urteil vom 21.12.2010 – HVerfG 1/10, LVerfGE 21, 159, juris Rn. 61).

b) Sinn und Zweck der Begründungspflicht gebieten es, dass die Begründung sich auf alle in Betracht kommenden Gründe für die Verweigerung einer Antwort erstreckt. Der einzelne Abgeordnete kann nur anhand der jeweiligen Begründung beurteilen und entscheiden, ob er die Verweigerung der Antwort akzeptiert oder welche weiteren Schritte er unternimmt, um sein Auskunftsverlangen ganz oder teilweise durchzusetzen. Der Abgeordnete muss daher die Begründung auf ihre Plausibilität und Nachvollziehbarkeit überprüfen können (vgl. BVerfG, Beschluss vom 1.7.2009 – 2 BvE 5/06, BVerfGE 124, 161, juris Rn. 132; VerfGH Bayern, Entscheidung vom 26.7.2006 – Vf. 11-IVa-05, NVwZ 2007, 204, juris Rn. 419).

Der Senat hat die tragenden Gründe darzulegen, aus denen er die Antwort verweigert (HVerfG, Urteil vom 21.12.2010 – HVerfG 1/10, LVerfGE 21, 159, juris Rn. 61). Verneint er bereits das Recht des Abgeordneten, eine Anfrage zu stellen, und will er die Antwort aus diesem Grunde verweigern, etwa weil sich die Frage nach seiner Auffassung nicht auf eine öffentliche Angelegenheit bezieht, so hat er dem Anfragenden nachvollziehbar darzulegen, dass und warum der Gegenstand der Anfrage keine öffentliche Angelegenheit be-

trifft. Entsprechendes gilt, wenn sich der Senat für die Verweigerung einer Antwort auf ein gesetzliches Verbot, vorrangiges hamburgisches Verfassungsrecht oder auf Umstände stützt, zu denen ihm ein Einschätzungsspielraum eingeräumt ist. Soweit sich der Senat auf einen Missbrauch des Fragerechts beruft, hat er in seiner Antwort einen solchen durch greifbare Tatsachen zu belegen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 1.7.2009 - 2 BvE 5/06, BVerfGE 124, 161, juris Rn. 146).

c) Die Begründung für die Nichtbeantwortung der kleinen Anfrage ist innerhalb der in Art. 25 Abs. 3 Satz 2 HV bestimmten Antwortfrist von acht Tagen schriftlich zu erteilen und kann danach nicht nachgeholt oder später ergänzt werden. So wie sich die Begründungspflicht aus dem Anspruch des Abgeordneten aus Art. 25 Abs. 3 Satz 2 HV herleitet, folgt auch die Fristbindung aus dieser Vorschrift. Dem Abgeordneten soll eine kurzfristige politisch-parlamentarische Reaktion auf eine inhaltliche ebenso wie auf eine formelle Regierungsantwort ermöglicht werden (HVerfG, Urteil vom 21.12.2010 – HVerfG 1/10, LVerfGE 21, 159, juris Rn. 62). Daraus folgt weiterhin, dass zu einem späteren Zeitpunkt nachgeschobene - erstmalige oder ergänzende - Begründungen dafür, weshalb eine Anfrage nicht beantwortet worden ist, für die verfassungsgerichtliche Überprüfung unbeachtlich bleiben. Schon wegen der aus dem aufgezeigten Zweck des Art. 25 Abs. 3 Satz 2 HV folgenden Besonderheiten ist für eine ergänzende Mitteilung von Erwägungen während des gerichtlichen Verfahrens kein Raum (HVerfG, Urteil vom 21.12.2010 – HVerfG 1/10, LVerfGE 21, 159, juris Rn. 63).

II. Die Verweigerung der Antwort auf die Fragen zu 1. bis 9., die sich auf öffentliche Angelegenheiten beziehen, verletzt die Antragstellerin in ihrem Recht aus Art. 25 Abs. 1 und 3 Satz 2 HV.

Der Antwort auf die schriftliche kleine Anfrage lässt sich nicht entnehmen, dass der Antragsgegner eine Antwort auf die Fragen nach den erfolgten und geplanten Erstattungen vom Bund sowie Ausgaben für die jeweils bezeichneten Zwecke verweigert hat, weil die Haushaltspläne hierzu keine Ansätze auswiesen (1.). Die Verweigerung einer Antwort mit den Begründungen, Gründe des Staatswohls stünden einer Beantwortung der Frage entgegen (2.) und der Senat könne die einzelnen Fragen nur beantworten, soweit nicht die Zuständigkeit des PKA gegeben sei (3.), wird den verfassungsrechtlichen Anforderungen nicht gerecht.

1. Eine inhaltliche Antwort auf die Anfrage der Antragstellerin zu den erfolgten und geplanten Erstattungen vom Bund (Frage zu 1.) sowie den erfolgten und geplanten Ausgaben für die jeweils bezeichneten Zwecke (Fragen zu 2. bis 9.) hat der Antragsgegner nur insoweit erteilt, als er angegeben hat, an welchen Stellen der Haushalt des Landesamtes für Verfassungsschutz im Haushaltsplan bis 2010 aufgeführt wurde und wo er im Haushaltsplan 2013/2014 aufgeführt wird. Außerdem hat er angegeben, in welchen Haushaltspositionen die von der Antragstellerin erbetenen Angaben enthalten sind. Weiter hat er generelle Ausführungen zur Umstellung des Haushaltswesens in Hamburg gemacht. Die Vollständigkeit und Richtigkeit dieser Angaben zieht die Antragstellerin nicht in Zweifel.

Der allein maßgeblichen Antwort vom 23. November 2012 (Bü-Drs. 20/5872) auf die schriftliche kleine Anfrage der Antragstellerin ist nicht zu entnehmen, dass dem Antragsgegner eine Antwort auf die Fragen nach den erfolgten und geplanten Erstattungen vom Bund (Frage zu 1.) sowie die erfolgten und geplanten Ausgaben für die jeweils bezeichneten Zwecke (Fragen zu 2. bis 9.) nicht möglich sei, weil die Haushaltspläne hierzu keine Ansätze auswiesen. Zwar hat der Antragsgegner in dem ersten Absatz der Vorbemerkung seiner Antwort dargestellt, dass der Haushalt bis zum Jahr 2010 in der kameralen Titelstruktur veranschlagt und bewirtschaftet worden sei und dass die Sachausgaben des Landesamtes für Verfassungsschutz global in einem einzigen Titel erfasst worden seien. Auch hat er in dem zweiten Absatz der Vorbemerkung erläutert, dass der Haushalt des Landesamtes für Verfassungsschutz mit dem Haushaltsjahr 2011 in das System der kaufmännischen Buchführung überführt und dieser im Haushaltsplan-Entwurf 2013/2014 im Rahmen der „Strategischen Neuausrichtung des Neuen Haushaltswesens“ als gesonderter Aufgabenbereich mit Ergebnis- und Finanzplanung sowie mit Kennzahlen, Stellenplan und Erläuterungen abgebildet worden sei, wodurch sich die Haushalte Hamburgs und Thüringens grundlegend unterschieden. Diesen Erläuterungen kann jedoch nicht entnommen werden, dass die jeweiligen Darstellungen in den Haushaltsplänen es unmöglich machen könnten, die konkret erfolgten sowie geplanten Erstattungen und Ausgaben in den einzelnen Bereichen zu beziffern. Entsprechendes ergibt sich auch nicht aus den Ausführungen zu den einzelnen Fragen, in denen der Antragsgegner nur darauf verwiesen hat, unter welchen Positionen die Erstattungen und Ausgaben enthalten sind.

Diese Angaben lassen sich bei sachgerechtem Verständnis nicht dahingehend deuten, eine Antwort sei nicht möglich, weil die erfragten Ausgaben und Einnahmen im Haushaltsplan nicht ausgewiesen seien. Dass die erfragten Einnahmen und Ausgaben in den Haushaltsplänen nicht ausgewiesen sind, war gerade Anlass für die schriftliche kleine Anfrage. Die Fragen beziehen sich konsequenterweise nicht auf die Darstellung in den Haushaltsplänen, sondern betreffen in allgemeiner Weise die tatsächliche Höhe der konkret bezeichneten Einnahmen und Ausgaben. Auch drängt es sich nicht auf, dass der Antragsgegner wegen fehlender Aufschlüsselung im Haushaltsplan auch tatsächlich keine Kenntnis von der Höhe derartiger Einnahmen und Ausgaben haben könnte. Vielmehr wird aus der Antwort, die der Antragsgegner im folgenden Absatz seiner Vorbemerkung gegeben hat, deutlich, dass er sich grundsätzlich in der Lage sieht, die im Haushaltsplan global veranschlagten und nicht näher differenzierten Einnahmen und Ausgaben weiter aufzuschlüsseln. Denn in diesem dritten Absatz der Vorbemerkung hat der Antragsgegner erläutert, dass er Angaben zu den Ansätzen und Ausgaben des Landesamtes für Verfassungsschutz, die über die in den Haushaltsplänen abgedruckten Informationen hinaus gingen, aus Gründen des Staatswohls nur dem PKA zur Zustimmung vorlege. Das ist aber nur möglich, wenn ihm detailliertere Informationen zu den Einnahmen und Ausgaben vorliegen.

2. Die unter Hinweis auf das Staatswohl erfolgte Verweigerung einer inhaltlichen Antwort auf die Fragen nach den erfolgten und geplanten Erstattungen vom Bund für Zwecke des Verfassungsschutzes (Frage zu 1.) sowie den erfolgten und geplanten Ausgaben des Landesamtes für Verfassungsschutz für die jeweils bezeichneten Zwecke (Fragen zu 2. bis 9.) ist nicht hinreichend begründet.

Der Antragsgegner hat eine Antwort auf die Fragen nach den erfolgten und geplanten Erstattungen vom Bund und Ausgaben für die jeweils bezeichneten Zwecke mit der Begründung verweigert, Gründe des Staatswohls stünden einer Antwort auf diese Fragen entgegen. Der Antragsgegner hat in der mündlichen Verhandlung erläutert, dass dies mit der Antwort im dritten Absatz der Vorbemerkung zum Ausdruck gebracht und dort nicht nur erläutert werden sollte, dass das Hamburgische Verfassungsschutzgesetz aus Gründen des Staatswohls vorsehe, dass derartige Informationen nur dem PKA mitgeteilt würden. So hat auch die Antragstellerin die Antwort verstanden. Deshalb legt das Hamburgi-

sche Verfassungsgericht seiner Entscheidung zugrunde, dass der Antragsgegner eine derartige Antwort gegeben hat.

a) Eine Begründung war nicht von vornherein deshalb entbehrlich, weil die Geheimhaltungsbedürftigkeit dieser Angaben evident wäre.

Von einer Begründung kann zwar in Fällen evidenter Geheimhaltungsbedürftigkeit abgesehen werden (BVerfG, Beschluss vom 1.7.2009 – 2 BvE 5/06, BVerfGE 124, 161, juris Rn. 132). Es muss dann aber offenkundig sein, dass Angaben zu den gestellten Fragen die Arbeitsfähigkeit und Aufgabenerfüllung des Verfassungsschutzes oder das Staatswohl beeinträchtigen könnten. Das ist hier nicht der Fall. Es drängt sich nicht auf, dass Angaben zur Höhe der in den Fragen zu 1. bis 9. genannten Einnahmen und Ausgaben des Landesamtes für Verfassungsschutz Rückschlüsse auf die Arbeit dieses Amtes zulassen, durch die dessen Arbeitsfähigkeit und Aufgabenerfüllung beeinträchtigt würden. Denn genau derartige Einnahmen und Ausgaben werden im Haushaltsplanentwurf des Landes Thüringen dargestellt und sind öffentlich zugänglich. Selbst wenn - wie der Antragsgegner im verfassungsgerichtlichen Verfahren ausgeführt hat - aufgrund dieser Angaben Rückschlüsse auf die Organisations- und Personalstruktur, die Arbeitsweise sowie die technische Ausstattung des Landesamtes für Verfassungsschutz objektiv möglich sein sollten, ist es angesichts der in Thüringen gleichwohl bestehenden Veröffentlichungspraxis jedenfalls nicht offensichtlich, dass diese Rückschlüsse dessen Aufgabenerfüllung ernsthaft gefährden könnten.

Die Evidenz der Geheimhaltungsbedürftigkeit ergibt sich auch nicht daraus, dass - worauf der Antragsgegner im verfassungsgerichtlichen Verfahren weiter hingewiesen hat - es vor dieser schriftlichen kleinen Anfrage eine parlamentarische Debatte in der Bürgerschaft dazu gegeben hat, dass Details aus dem Haushalt des Landesamtes für Verfassungsschutz aus Geheimschutzgründen weder im Innenausschuss noch im Haushaltsausschuss öffentlich erörtert werden sollten, und dass dies von keiner Fraktion infrage gestellt worden sei. Daraus lässt sich bereits nicht folgern, dass Einvernehmen darüber bestanden hat, dass gerade die von der Antragstellerin erbetenen Informationen geheimhaltungsbedürftig sind. Auch folgt daraus nicht, dass anerkanntermaßen jegliche Haushaltsdaten, die detaillierter sind als die im Haushaltsplan wiedergegebenen, stets und zwangsläufig der Geheimhaltung unterliegen müssen. Auch könnte aus einem Schweigen der

Antragstellerin in einer derartigen parlamentarischen Debatte nicht geschlossen werden, dass sie die Auffassung des Antragsgegners zur Geheimhaltungsbedürftigkeit selbst teilt. Eine parlamentarische Debatte hat eine andere Zielrichtung und unter Umständen andere Beteiligte als eine schriftliche kleine Anfrage und bindet die Beteiligten nicht.

b) Die Antwort, Gründe des Staatswohls stünden einer Beantwortung der Fragen entgegen, ist unzureichend und verletzt deshalb die Antragstellerin in ihrem Recht aus Art. 25 Abs. 1 und 3 Satz 2 HV. Mit dieser Antwort hat der Antragsgegner den genannten formellen Begründungsanforderungen an die Versagung einer inhaltlichen Antwort nicht entsprochen. Die Begründung ist formelhaft und angesichts der von der Antragstellerin genannten Haushaltspraxis in Thüringen weder plausibel noch nachvollziehbar.

Wie ausgeführt, muss die Antwort den fragenden Abgeordneten mit einer dem jeweiligen Einzelfall angemessenen Begründungstiefe die Beurteilung und Entscheidung ermöglichen, ob sie die Verweigerung der inhaltlichen Antwort akzeptieren oder in welcher anderen Weise sie hierauf politisch-parlamentarisch reagieren. Das setzt eine Plausibilität und Nachvollziehbarkeit der Begründung voraus (vgl. BVerfG, Beschluss vom 1.7.2009 – 2 BvE 5/06, BVerfGE 124, 161, juris Rn. 132, zu kleinen Anfragen von Abgeordneten des Deutschen Bundestages).

Der Antragsgegner hat in der streitgegenständlichen Bürgerschaftsdrucksache für seine Auffassung, Gründe des Staatswohls stünden einer Antwort entgegen, keinerlei Argumente genannt, die es nachvollziehbar machen, warum das Staatswohl gefährdet wäre, wenn die Höhe der erfolgten und geplanten Erstattungen vom Bund (Frage zu 1.) und Ausgaben für die jeweils bezeichneten Zwecke (Fragen zu 2. bis 9.) öffentlich bekannt würden. Der pauschale Hinweis auf das Staatswohl ist in dieser Allgemeinheit auch nicht plausibel oder nachvollziehbar, da im Land Thüringen derartige Einnahmen und Ausgaben öffentlich gemacht werden und nicht ersichtlich ist, inwiefern die Frage der Gefährdung des Staatswohls dort anders zu beurteilen sein könnte als in Hamburg.

3. Im Übrigen hat der Antragsgegner die inhaltliche Beantwortung der Anfrage damit abgelehnt, dass Angaben zu den Ansätzen und Ausgaben des Landesamtes für Verfassungsschutz, die über die in den Haushaltsplänen abgedruckten Informationen hinausgingen, aus Gründen des Staatswohls nur dem für die parlamentarische Kontrolle eingerich-

teten PKA zur Zustimmung vorgelegt würden und dass er die einzelnen Fragen deshalb nur beantworten könne, soweit nicht die Zuständigkeit dieses Ausschusses gegeben sei.

Mit dieser Antwort hat der Antragsgegner seinen Einschätzungsspielraum verletzt. Er war nicht berechtigt, eine inhaltliche Antwort mit dieser Begründung zu verweigern. Zu Unrecht hat der Antragsgegner sich durch § 26 Abs. 1 HmbVerfSchG (vom 7.3.1995, HmbGVBl. S. 45, mit der im Zeitpunkt der Antworterteilung letzten Änderung vom 30.5.2012, HmbGVBl. S. 203) gehindert gesehen, die schriftliche kleine Anfrage der Antragstellerin zu beantworten. § 26 Abs. 1 HmbVerfSchG ist eine derartige Sperrwirkung gegenüber dem Parlament und den Abgeordneten weder nach Wortlaut und Zweck (a) noch im Wege historischer Auslegung (b) zu entnehmen. Deshalb kann dahingestellt bleiben, ob der hamburgische Gesetzgeber ohne Verstoß gegen die Verfassung das Informationsrecht der Bürgerschaft und ihrer Abgeordneten dahingehend hätte beschränken dürfen, dass schriftliche kleine Anfragen zu Einnahmen und Ausgaben des Landesamtes für Verfassungsschutz nicht beantwortet werden müssten oder sogar nicht beantwortet werden dürften.

a) § 26 Abs. 1 HmbVerfSchG lautet:

Aufgaben des Ausschusses

(1) ¹ Der Ausschuss übt die parlamentarische Kontrolle auf dem Gebiet des Verfassungsschutzes aus. ² Diese umfasst aus zwingenden Gründen des Geheimschutzes auch die Haushaltsangelegenheiten. ³ Der das Aufgabengebiet des Verfassungsschutzes betreffende Teil des Haushaltsplanentwurfs bedarf daher der Zustimmung des Ausschusses. ⁴ Die Rechte der Bürgerschaft bleiben unberührt.

Die Sätze 2 und 3 von § 26 Abs. 1 HmbVerfSchG sind mit dem Gesetz zur Änderung des Hamburgischen Verfassungsschutzgesetzes vom 30. Mai 2012 (HmbGVBl. S. 203) neu eingefügt worden. Der ursprüngliche Satz 2 wurde dadurch zu Satz 4 der Norm mit insoweit unverändertem Wortlaut, wonach die Rechte der Bürgerschaft unberührt bleiben.

Schon der Wortlaut der Sätze 1 bis 3 des § 26 Abs. 1 HmbVerfSchG spricht dagegen, dass die Vorschrift einen Vorrang des PKA gegenüber dem Fragerecht der Abgeordneten nach Art. 25 HV begründet. Satz 1 dieser Vorschrift betrifft nach seinem Wortlaut allein die parlamentarische Kontrolle auf dem Gebiet des Verfassungsschutzes. Das Fragerecht

nach Art. 25 HV dient jedoch nicht nur der Kontrolle, sondern auch der allgemeinen Information der Abgeordneten. Die Sätze 2 und 3 des § 26 Abs. 1 HmbVerfSchG regeln, dass sich die parlamentarische Kontrolle auch auf die Haushaltsangelegenheiten auf dem Gebiet des Verfassungsschutzes erstreckt und dass der entsprechende Teil des Haushaltsplans der Zustimmung des PKA bedarf. Diese beiden Sätze betreffen mithin die Kontrolle des Verfassungsschutzes in Bezug auf seinen Haushalt sowie das Verfahren zur Aufstellung des Haushalts, soweit er das Aufgabengebiet des Verfassungsschutzes betrifft. Insofern soll der PKA - in Abgrenzung zur Zuständigkeit des Haushaltsausschusses - auch über den Haushaltsplanentwurf beschließen. Dadurch wird es möglich, über Haushaltsdetails in einem dialogischen Verfahren zu beraten, was wegen der möglichen Geheimhaltungsbedürftigkeit derartiger Details weder im Haushaltsausschuss noch im Parlament in dieser Form uneingeschränkt möglich wäre. Hieraus folgt aber nicht, dass deshalb schriftliche kleine Anfragen aus dem Bereich des Verfassungsschutzes einschließlich dessen Haushalt betreffend von vornherein nicht beantwortet werden müssten oder dürften. Denn das Beantworten schriftlicher kleiner Anfragen unterscheidet sich grundlegend von der zur Kontrolle des Verfassungsschutzes notwendigen Erörterung haushaltsrechtlicher Details. Anders als bei der parlamentarischen Kontrolle des Verfassungsschutzes kann bei der Beantwortung einer schriftlichen kleinen Anfrage ggf. durch begründete Verweigerung einer Antwort dem Umstand Rechnung getragen werden, dass bestimmte Informationen, wenn sie öffentlich werden, das Staatswohl bzw. die Funktionsfähigkeit des Verfassungsschutzes gefährden. Hierzu bedarf es keines generellen Verbots, eine schriftliche kleine Anfrage zu beantworten. Dementsprechend sieht § 26 Abs. 1 Satz 4 HmbVerfSchG ausdrücklich vor, dass die Rechte der Bürgerschaft unberührt bleiben. Da in den Sätzen 1 bis 3 lediglich die Kontrolle des Verfassungsschutzes, einschließlich seiner Haushaltsangelegenheiten, sowie das Verfahren zur Aufstellung seines Haushalts geregelt wird, erstreckt sich Satz 4 des § 26 Abs. 1 HmbVerfSchG jedenfalls auf das Recht der Abgeordneten aus § 25 Abs. 1 HV, schriftliche kleine Anfragen an den Senat zu richten. Mithin bleibt auch die mit diesem Recht korrespondierende Antwortpflicht des Senats unberührt.

b) Diese Auslegung wird auch durch die Gesetzgebungsgeschichte und die Begründungen der Gesetzentwürfe bestätigt.

Den Gesetzesmaterialien sind keine Anhaltspunkte für die Ansicht des Antragsgegners zu entnehmen, dass sich die Bürgerschaft mit der Einrichtung des PKA wesentlicher Informationsmöglichkeiten begeben wollte.

Der ursprüngliche Entwurf vom 6. Oktober 1976 (Bü-Drs. 8/1909) für ein Gesetz über den Verfassungsschutz in der Freien und Hansestadt Hamburg sah lediglich vor, dass der Ausschuss die parlamentarische Kontrolle auf dem Gebiet des Verfassungsschutzes ausübt. In den bürgerschaftlichen Beratungen wurde der Gesetzentwurf u.a. dahingehend verändert, dass in § 9 Abs. 1 des Gesetzentwurfs ein zweiter Satz eingefügt wurde, der lautete: „Die Rechte der Bürgerschaft und des Bürgerausschusses bleiben unberührt.“ (Anlage 1 zur Bü-Drs. 8/3280 vom 27.12.1977). Dies sah sodann auch das beschlossene Gesetz vor (HmbGVBl. 1978 S. 51 f.). Der im Gesetzgebungsverfahren erstellte Bericht des Ausschusses für Verfassung, Geschäftsordnung und Wahlprüfung (Bü-Drs. 8/3280, S. 7 f.) enthält keine Hinweise darauf, dass die Rechte des Parlaments vollständig auf den Ausschuss übertragen werden sollten.

Aus der Gesetzgebungsgeschichte zur Schaffung des heutigen Hamburgischen Verfassungsschutzgesetzes vom 7. März 1995 (HmbGVBl. S. 45) lässt sich nichts anderes entnehmen. In der Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft vom 20. April 1993 (Bü-Drs. 14/3940 S. 8) heißt es, dass die Novellierung anlässlich des Volkszählungsurteils des Bundesverfassungsgerichts vom 15. Dezember 1983 (BVerfGE 65,1 ff.) erfolge. Aus der Einzelbegründung zu den die parlamentarische Kontrolle des Verfassungsschutzes betreffenden §§ 24 bis 27 ergibt sich, dass sich die Regelungen des bisherigen Gesetzes bewährt hätten und daher z.T. unverändert übernommen bzw. erweitert würden (Bü-Drs. 14/3940 S. 16). Auf eine etwaige Einschränkung von Rechten des Parlaments geht die Begründung nicht ein. Aus dem Bericht des Innenausschusses vom 30. Januar 1995 (Bü-Drs. 15/2716) folgt ebenfalls nichts anderes. Dort war allerdings (letztlich erfolglos) beantragt worden, dass der PKA hinsichtlich des Haushaltes des Landesamtes für Verfassungsschutz die Rechte des Haushaltsausschusses wahrnehmen solle; eine Einschränkung der übrigen Rechte des Parlaments wurde nicht thematisiert. Auch in der anschließenden Plenardebatte in der Sitzung vom 2. März 1995 (Plenarprotokoll 15/41) wurde dazu nichts ausgeführt. In der Folgezeit kam es zu weiteren Änderungen des Gesetzes, die mit Ausnahme der Streichung des - nicht mehr bestehenden - Bürgerausschusses in § 26 Abs. 1 Satz 2 HmbVerfSchG a.F. (Änderungsgesetz vom 25.5.1999, HmbGVBl. S.

82, 92) ansonsten zu keinen inhaltlichen Änderungen des § 26 Abs. 1 HmbVerfSchG führen.

Mit dem Einfügen der Sätze 2 und 3 in § 26 Abs. 1 HmbVerfSchG durch das Gesetz zur Änderung des Hamburgischen Verfassungsschutzgesetzes vom 30. Mai 2012 (HmbGVBl. S. 203) hat der nunmehr Satz 4 des Absatzes 1 gewordene und vom Wortlaut her unveränderte Vorbehalt der Rechte der Bürgerschaft keinen anderen Inhalt erhalten. Mit der Ergänzung von § 26 Abs. 1 HmbVerfSchG um diese beiden Sätze sollte nach der Begründung des Gesetzentwurfs die parlamentarische Basis und Legitimationsgrundlage für den PKA angemessen verbreitert werden (Bü-Drs. 20/4110). Es sollte mit einer gesetzlichen Klarstellung die bisherige Praxis bestätigt und rechtssicher festgeschrieben werden, nach der aus Gründen des zwingenden Geheimschutzes eine Beratung von Einzelpunkten des Landesamtes für Verfassungsschutz weder im federführenden Haushaltsausschuss noch im mitberatenden Innenausschuss erfolgen könne. Die parlamentarische Beteiligung über Haushaltsdetails im Einzelnen sollte den Anforderungen des Geheimschutzes genügen. Damit sollte ermöglicht werden, dass der PKA nicht nur regelmäßig und umfassend über z.B. Ansätze, Hintergründe und Zielsetzungen informiert wird, sondern dass auch Fragen gestellt und Antworten gegeben werden können (Bü-Drs. 20/4110). Dass diese Zielrichtung, ein dialogisches Verfahren zu ermöglichen, auch eine Einschränkung des parlamentarischen Fragerechts erforderlich macht bzw. dass dies mit der gesetzlichen Ergänzung bezweckt worden sein könnte, ist nicht ersichtlich. Hätte es eine derartige Absicht des Gesetzgebers gegeben, wäre zu erwarten gewesen, dass diese im Gesetzgebungsverfahren gerade wegen der verfassungsrechtlichen Relevanz zum Ausdruck gekommen wäre. Auch wäre in diesem Fall kaum der Begriff der „gesetzlichen Klarstellung“ verwendet worden.

III. Im Verfahren vor dem Verfassungsgericht werden nach § 66 Abs. 1 HVerfGG Kosten nicht erhoben. Auch eine Auslagenerstattung scheidet aus. Die Voraussetzungen für eine Auslagenerstattung nach § 67 Abs. 2 HVerfGG liegen nicht vor. Hiernach kann das Verfassungsgericht „in den übrigen Fällen“ die volle oder teilweise Erstattung der Auslagen anordnen. Die Regelung knüpft an § 67 Abs. 1 HVerfGG an und betrifft nur solche Fälle, in denen sich der Antrag - anders als in Absatz 1 vorausgesetzt - als erfolglos erweist (HVerfG, Beschluss vom 4.3.2013 - HVerfG 7/12, HmbJVBl. 2013, 58, 71; HVerfG, Urteil vom 6.11.1998, HVerfG 1/98 u.a., LVerfGE 9, 157, juris Rn. 52). Voraussetzung ist

damit ebenfalls ein Verfahren nach § 27 VAbstG (HVerfG, Beschluss vom 4.3.2013 – HVerfG 7/12, HmbJVBl. 2013, 58, 71), an dem es hier fehlt. Eine entsprechende Anwendung von § 67 Abs. 2 HVerfGG scheidet schließlich aus, da die §§ 66 und 67 HVerfGG insoweit nicht unbeabsichtigt lückenhaft sind. Vielmehr entspricht es der Grundstruktur dieser Vorschriften, dass regelmäßig keine Auslagen erstattet werden (vgl. HVerfG, Beschluss vom 4.3.2013 – HVerfG 7/12, HmbJVBl. 2013, 58, 71).

IV. Die Entscheidung ist einstimmig ergangen.

Pradel

Dr. Beckmann

Dr. David

Ganten-Lange

Kuhbier

Mehmel

Nesselhauf

Schulze

Dr. Willich