

LANDESVERFASSUNGSGERICHT
SACHSEN-ANHALT



I M N A M E N D E S
V O L K E S
U R T E I L

In dem
Organstreitverfahren

LVG 5/20

des Abgeordneten des Landtags von Sachsen-Anhalt (...),
Domplatz 6–9, 39104 Magdeburg,

– Antragsteller –

Verfahrensbevollmächtigte: Rechtsanwälte
(...),

gegen

die Landesregierung des Landes Sachsen-Anhalt,
Turmschanzenstraße 25, 39114 Magdeburg,

vertreten durch den Ministerpräsidenten des Landes Sachsen-Anhalt,
Hegelstraße 40–42, 39104 Magdeburg

– Antragsgegnerin –

wegen
Beantwortung parlamentarischer Fragen

hat das Landesverfassungsgericht Sachsen-Anhalt durch seinen Präsidenten Franzkowiak als Vorsitzenden, seine Vizepräsidentin Dr. Waterkamp sowie seine Richterinnen und Richter Dr. Eckert, Gemmer, Dr. Stockmann, Buchloh und Prof. Dr. Germann auf die mündliche Verhandlung vom 08.12.2020 für Recht erkannt:

1. Die Landesregierung hat die Rechte des Antragstellers aus Art. 53 Abs. 1 und 2 LVerfG dadurch verletzt, dass sie es unterlassen hat, die Kleine Anfrage zur schriftlichen Beantwortung des Antragstellers in der Landtagsdrucksache KA 7/3091 zu Frage 1 und 2 vollständig zu beantworten.
2. Die Entscheidung ergeht gerichtskostenfrei. Die Antragsgegnerin hat dem Antragsteller die notwendigen Auslagen zu erstatten.

Tatbestand

Die Beteiligten streiten um die Beantwortung der Kleinen Anfrage vom 11.10.2019 (Landtagsdrucksache – Drs. – KA 7/3091) mit dem Wortlaut: 1

„1. In wie vielen Fällen konnten zum Ende des Schuljahres 2018/2019 für Klassen oder Lerngruppen die Zeugnisnoten aufgrund nicht oder nicht ausreichend erteilten Unterrichtes (Zeugniseintragung n. e.) nicht gegeben werden? Bitte differenzieren Sie die Angaben zusätzlich nach den Schulformen und den Fächern.

2. Wie viele Schülerinnen und Schüler waren davon betroffen? Bitte differenzieren Sie die Angaben zusätzlich nach den Schulformen und den Fächern.

3. Wie werden die Entwicklung des nicht erteilten Unterrichtes und die Folgen für die Chancengleichheit im Hinblick auf die Vergabe schulischer Abschlüsse und darauf aufbauende Berufs- und Studienwahl eingeschätzt?“

Die Antwort der Landesregierung – erstellt vom Ministerium für Bildung – vom 21.11.2019 (Drs. KA 7/5290) zur Frage 1 lautete: 2

„Eine systematische, alle Schulformen, Klassen, Lerngruppen und Fächer umfassende Erhebung des Sachverhaltes ‚nicht erteilte Zeugnisnoten‘ liegt nicht vor. Insofern ist die Beantwortung der Frage 1 in der gewünschten Gliederung nicht explizit möglich. Die Schulbehörden haben im Verlauf des letzten Schuljahres insbesondere Sekundar- und Gemeinschaftsschulen nach Fällen nicht erteilten Unterrichtes befragt, um diesen Fällen in enger Abstimmung mit den Schulen entgegenzuwirken. Die aufgetretene Fallzahl konnte erheblich verringert werden. Eine abschließende Erfassung der Fallzahlen zum Schuljahresende liegt nicht vor.“

Hinsichtlich der Frage 2 wurde auf die Beantwortung zur Frage 1 Bezug genommen. 3

Zu Frage 3 lautete die Antwort:

4

„Grundsätzlich müssen die Schulen und Schulbehörden dafür Sorge tragen, dass das in den Stundentafeln festgelegte Unterrichtssoll eingehalten wird. Den Schulleitungen obliegt die Unterrichtsplanung und der Einsatz der Lehrerinnen und Lehrer im Rahmen der Regelung des § 30 Abs. 2 und 3 SchulG LSA.

Um einen geordneten Schulbetrieb abzusichern, sind alle Möglichkeiten auszus schöpfen. Neben den zur Verfügung stehenden schulorganisatorischen Optionen (z. B. Klassenbildung, Lehrkräfteeinsatz, etc.) sind auch personalwirtschaftliche Maßnahmen (z. B. Ausgleichsmaßnahmen zwischen Schulen, befristete und unbefristete Einstellungen) zu prüfen und umzusetzen.

Nicht erteilter Unterricht bedeutet nicht zwangsläufig, dass eine hinreichende Kompetenzentwicklung ausgeschlossen ist. Diese ist immer abhängig vom Umfang der nicht erteilten Stunden und der durch die Schulen eingeleiteten kompensatorischen Maßnahmen. Der Unterricht erfolgt auf der Grundlage der Lehrpläne, die nicht auf eine 100-prozentige Stundenerteilung gem. Stundentafel ausgerichtet sind. Es sind also Spielräume enthalten, die auch nicht erteilten Unterricht abfedern.“

Der Antragsteller wandte sich daraufhin – entsprechend dem im Ältestenrat des Landtages von Sachsen-Anhalt abgestimmten Verfahren – mit Schreiben vom 18.11.2019 an die Landtagspräsidentin und rügte die Verweigerung der Beantwortung der Fragen aus der Kleinen Anfrage. Er wies insbesondere darauf hin, dass es eingedenk der Beschränkung der Kleinen Anfrage auf einen einmaligen Erfassungszeitpunkt nur zum Schuljahresschluss 2018/2019 den Schulen durch die Dokumentation von Zeugnissen und die Aufbewahrung von Klassenbüchern ohne größeren Aufwand hätte möglich sein müssen, kurzfristig diese Informationen zuzuarbeiten. Es sei den Schulen und Schulbehörden ohne weiteres möglich und zumutbar, diese Informationen zu beschaffen.

5

Mit Schreiben vom 03.02.2020 wurde der Antragsteller von der Landtagspräsidentin über das Ergebnis der Prüfung des Sachverhaltes durch das Bildungsministerium Sachsen-Anhalt in Kenntnis gesetzt. Dieses hielt in seinem Schreiben vom 14.01.2020 an die Staatskanzlei des Landes Sachsen-Anhalt an seiner Auffassung fest, dass eine Beantwortung der Fragen des Antragstellers nicht möglich sei, weil der „erfragte Sachverhalt statistisch nicht erfasst“ werde.

6

Zur Erweiterung der Begründung führte das Bildungsministerium unter anderem aus:

7

„Die Schulen sind nicht verpflichtet, alle Zeugnisnoten statistisch zu erfassen und der Schulaufsicht zu übermitteln. Somit liegen der Schulaufsicht die erfragten Daten nicht vor. Auch wenn sich die Fragen des Abgeordneten nur auf die Schuljahresendnoten beziehen, hätten an 871 öffentlichen und freien Schulen insgesamt 195.925 Schülerakten händisch ausgewertet werden müs-

sen. Diese händische Ermittlung und Aufbereitung sämtlicher erbetener Daten war in der gemäß § 44 Abs. 2 der Geschäftsordnung des Landtages zur Verfügung stehenden Bearbeitungszeit nicht zu realisieren. Die nachträgliche Erhebung in allen Klassen und Lerngruppen aller Schulformen wäre im laufenden Schulbetrieb mit einem unverhältnismäßig hohen Personalaufwand verbunden.

Der Abgeordnete verkennt, dass die Datenbeschaffung in einem hierarchischen System erfolgt. Das heißt, mit der Beschaffung und Zusammenstellung der Daten wird das LSchA [Landeschulamt] beauftragt, das wiederum alle Schulen um Zuarbeiten bittet. Die Datenerfassung je Klasse bindet sich im Anschluss in eine Datenerfassung der jeweiligen Schule und diese wiederum in eine landesweite Datenübersicht in Zuständigkeit des LSchA ein.

Die an das LSchA übermittelten Daten sind vor Weiterleitung an das Ministerium für Bildung einer Plausibilitätsprüfung zu unterziehen. Mithin ist es mit der bloßen Erfassung der Einzelschule nicht getan.

Auch mit Blick auf die angespannte Situation in der Unterrichtsversorgung und die damit verbundene hohe Arbeitsbelastung der Lehrkräfte und Schulleitungen sowie des LSchA wurde eine schulscharfe Abfrage nicht initiiert.

Des Weiteren wurde der Beschluss des Landtages vom 28.02.2019 ‚Eingriffe in die Unterrichtsversorgung und Ausbildung zurücknehmen‘ (Drs. 7/4036) in den Abwägungsprozess mit einbezogen. Ziffer 1 dieses Beschlusses fordert die Landesregierung auf, den bürokratischen Aufwand für die Lehrkräfte und Schulleitungen zu reduzieren und Maßnahmen zur Entlastung einzuleiten.“

Der Antragsteller hat mit Schriftsatz vom 06.02.2020 beim Landesverfassungsgericht am 11.02.2020 Klage erhoben. Hinsichtlich der Zulässigkeit führt der Antragsteller unter anderem aus, dass er aufgrund der nicht nach bestem Wissen unverzüglich und – hier vor allem – nicht vollständigen Beantwortung der Kleinen Anfrage in der Ausübung seines Mandats und insbesondere in Ausübung der Kontrolle der Landesregierung als Mitglied der parlamentarischen Opposition behindert werde. Die Kenntnis tatsächlicher Vorgänge sei aber die Voraussetzung jeglicher parlamentarischer Kontrolle, weshalb das anlasslose als Minderheitenrecht ausgestaltete Informationsverlangen (so Art. 53 Abs. 4 S. 1 LVerf) des Parlaments und die damit korrespondierende Auskunftspflichtung der Regierung, von der sie sich nur in engen verfassungsrechtlichen Grenzen exkulpieren könne, den „archimedischen Punkt des Parlamentarismus“ darstelle. Das Fragerecht diene zunächst als Instrument der Informationsbeschaffung. Daneben sei das Fragerecht auch Instrument der parlamentarischen Opposition, deren Rechte durch Art. 48 LVerf gewährleistet werden. Das Parlament und seine Mitglieder müssten die Mittel haben bzw. bei Bedarf sich beschaffen können, um Zweifel an „der Gesetzlichkeit und Lauterkeit von Regierungs- und Verwaltungsmaßnahmen aufzuklären“.

- Nach Art. 53 Abs. 2 S. 1 LVerf habe die Landesregierung die Fragen „nach bestem Wissen unverzüglich und vollständig zu beantworten“. Das Erfordernis, nach bestem Wissen zu antworten, stelle erhebliche Anforderungen an die Erkenntnisbeschaffung. Die durch die Landesregierung gegebene Antwort müsse im Einklang mit den Erkenntnissen der Landesregierung stehen. Nach bestem Wissen vollständig sei eine Antwort der Landesregierung nur dann, wenn sie alle ihr zumutbaren Erkenntnismöglichkeiten genutzt habe. Hierfür verweist der Antragsteller auf die Entscheidung des Landesverfassungsgerichts vom 17.01.2000 (LVG 6/99). **9**
- Ein Ermessen, bestimmte Fragen nicht oder nur teilweise zu beantworten, stehe der Landesregierung – abgesehen von den verfassungsrechtlich geregelten Fällen einer zulässigen Informationsverweigerung, Art. 53 Abs. 4 S. 1 LVerf – nicht zu. **10**
- Im Rahmen der Grenzen der Pflicht zur Beantwortung der Frage ordne Art. 53 Abs. 4 LVerf ein Regel-Ausnahme-Verhältnis an: **11**
- Während die Herausgabe der Information den Regelfall darstelle, sei eine Verweigerung von Informationen als begründungsbedürftige Ausnahme konzipiert. Zwar könne vorliegend zutreffen, dass eine systematische, alle Schulformen, Klassen, Lerngruppen und Fächer umfassende Erhebung des Sachverhaltes „nicht erteilter Zeugnisnoten“ nicht vorliege. Jedoch sei dies keine Grundlage für eine Verweigerung der Beantwortung der gestellten Fragen. Vielmehr sei entscheidend, dass die für die vollständige Beantwortung der Fragen erforderlichen Daten durch die Landesregierung in den Schulen erhoben werden könnten und auf Basis der Kleinen Anfrage hätten erhoben werden müssen. Die Darstellung des Bildungsministeriums über den für die Datenerhebung erforderlichen Arbeitsaufwand sei zudem unsachgemäß und befreie die Antragsgegnerin nicht von ihrer Antwortpflicht. Die Halbjahres- und Jahresendnoten würden für die Durchführung der Klassenkonferenzen und die Erstellung der Zeugnisse in den Schulen in Notenübersichten für die Klassen und Lerngruppen dokumentiert. Sämtliche Zeugnisnoten aller Schüler einer Klasse befänden sich in einer einzigen Dokumentation, die für die Schulleitung jederzeit verfügbar sei. Darüber hinaus nützten die meisten Schulen für die Erstellung und den Ausdruck der Zeugnisse spezielle Zeugnisprogramme, so dass i. d. R. auch mit Hilfe dieser Datenbanken eine schnelle Übersicht über die in einer Klasse oder Lerngruppe erteilten Zeugnisnoten gewonnen werden könnten. Einzelne Schülerakten müssten folglich nicht, wie von der Antragsgegnerin behauptet, angefasst werden. Für die deutliche Mehrzahl der Schulen sollte sich ohnehin eine „Fehlmeldung“ ergeben. Es gebe demzufolge keinen nachvollziehbaren Grund, die Anfrage an die Schulen über das Landesschulamt nicht zu initiieren. **12**
- In der mündlichen Verhandlung hat der Antragsteller ergänzend ausgeführt, dass er selber zwölf Jahre lang Schulleiter gewesen sei. Musik sei schon immer in allen Schulen ein Mangelfach gewesen. Eine schlechtere Unterrichtsversorgung sei insbesondere in den Sekundarschulen zu verzeichnen gewesen, wobei auch hier nur einzelne Schulen und Klassen davon betroffen gewesen seien. Aufgrund der auch von **13**

der Antragsgegnerin angesprochenen Verbesserung insbesondere bei den Sekundar- und Gemeinschaftsschulen gehe er nunmehr davon aus, dass nicht mehr als 10 v. H. der Schulen Unterricht in einzelnen Fächern nicht erteilen könnten. Daher hätten wohl 700 Schulen Fehlmeldungen abgeben dürfen.

Der Antragsteller beantragt,

14

festzustellen, dass die Landesregierung die Rechte des Antragstellers aus Art. 53 Abs. 1 und 2 der Landesverfassung Sachsen-Anhalt dadurch verletzt hat, indem sie es unterlassen hat, die Fragen 1 und 2 der Kleinen Anfrage (Landtagsdrucksache KA 7/3091) mit dem Wortlaut:

- „1. In wie vielen Fällen konnten zum Ende des Schuljahres 2018/2019 für Klassen oder Lerngruppen die Zeugnisnoten aufgrund nicht oder nicht ausreichend erteilten Unterrichtes (Zeugniseintragung n. e.) nicht gegeben werden? Bitte differenzieren Sie die Angaben zusätzlich nach den Schulformen und den Fächern.
2. Wie viele Schülerinnen und Schüler waren davon betroffen? Bitte differenzieren Sie die Angaben zusätzlich nach den Schulformen und den Fächern.“

mit ihrer Antwort (Landtagsdrucksache 7/5291) ohne Darlegung von hinreichenden Gründen, die das Unterlassen rechtfertigen, vollständig zu beantworten.

Die Antragsgegnerin tritt dem Antrag entgegen.

15

Die Ermittlung der entsprechenden Informationen zur Beantwortung der Fragen wäre auch unter Berücksichtigung des hohen Ranges des parlamentarischen Fragerechts unverhältnismäßig und ohne wesentliche Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit der Verwaltung in der zur Verfügung stehenden Zeit von einem, ggf. zwei Monaten nicht zu leisten. Auch eine Teilantwort komme nicht in Betracht.

16

Um dem Auskunftsverlangen nachzukommen, wären mehrere Sachbearbeiter im nachgeordneten Bereich des Ministeriums für Bildung – sowohl im LSchA als auch insbesondere Lehrkräfte in den Schulen – zusammengerechnet insgesamt im Umfang von mehr als fünf Arbeitsmonaten gebunden.

17

In Art. 53 Abs. 4 S. 1 LVerf sei geregelt, dass die Landesregierung dem Verlangen insoweit nicht zu entsprechen brauche, als dadurch die Funktionsfähigkeit und Eigenverantwortlichkeit der Regierung oder Verwaltung wesentlich beeinträchtigt würde. Gemäß Art. 53 Abs. 4 S. 2 LVerf sei die Entscheidung zu begründen.

18

Eine Antwort der Landesregierung entspräche „bestem Wissen“, wenn Wissen, das bei der Landesregierung präsent sei, offenbart werde. Dies beziehe auch Informationen ein, die innerhalb der Antwortfrist mit zumutbarem Aufwand innerhalb der Landesregierung und in den Geschäftsbereichen der Ressorts eingeholt werden könnten. Sofern eine Frage hierzu Anlass biete, könne eine Verpflichtung zur Abfrage bei

19

nachgeordneten Behörden und den der Aufsicht der Landesregierung unterliegenden Behörden der mittelbaren Staatsverwaltung bestehen.

In der Landesregierung, insbesondere im Ministerium für Bildung und in der zu ihrem Zuständigkeitsbereich gehörenden Schulverwaltung liege eine alle Schulformen, Klassen, Lerngruppen und Fächer umfassende Erhebung zu nicht erteilten Zeugnisnoten, mithin zu den gewünschten Informationen nicht vor. Hintergrund hierfür sei, dass gemäß § 84b Abs. 1 Schulgesetz LSA schulbezogene statistische Erhebungen zu den Fragestellungen der hier gegenständlichen Kleinen Anfrage nicht vorgegeben seien, sondern im Ermessen ständen. **20**

Zur Beantwortung der Fragen müssten sämtliche Schülerinnen und Schüler identifiziert werden, in deren Zeugnis die Eintragung „nicht erteilt“ bzw. „n. e.“ enthalten sei. Die Erteilung dieses Vermerks sei durch die Richtlinie – RdErl. des MK vom 5.11.2015 – 21-8320/8321 (SVBl. LSA S. 270) – erfasst, die die Voraussetzungen dieses Vermerks im Zeugnis regelt. **21**

Für die Beantwortung der Fragen 1 und 2 der hier gegenständlichen Kleinen Anfrage wären folgende Veranlassungen erforderlich: **22**

Zunächst wäre im Landesschulamt, einer nachgeordneten Behörde des Ministeriums für Bildung, der Inhalt der Fragestellungen in der Kleinen Anfrage zu klären und darauf aufbauend der Inhalt der für die Beantwortung benötigten Informationen festzulegen. Dem liege zugrunde, dass sich die Fragen 1 und 2 der Kleinen Anfrage bereits dem Wortlaut nach auf absolute Zahlen mit Bezug auf Klassen, Lerngruppen sowie Schülerinnen und Schüler, nicht lediglich auf ein ungefähres Verhältnis vom Vermerk „n. e.“ betroffener zu nicht betroffenen Klassen, Lerngruppen sowie Schülerinnen und Schüler beziehen. Im Weiteren wäre eine Abfragemaske bzw. ein Formular für die Schulen zu entwickeln. Anschließend müssten die Ansprechpartner für Rückläufe festgelegt werden. **23**

In diese Aufgaben müssten alle schulfachlichen Referate im Landesschulamt – mithin das Referat Grund- und Förderschulen, das Referat Sekundarschulen, das Referat Gymnasien und Gesamtschulen, das Referat berufsbildende Schulen, das Referat Unterrichtsversorgung, Datenerhebung und Schulentwicklungsplanung sowie die Leitung des Landesschulamtes einbezogen werden, wobei von sieben unmittelbar beteiligten Personen auszugehen wäre. Die hierfür als nötig anzusehenden Beratungen, Abstimmungen und Festlegungen könnten in ca. drei Stunden pro Person geleistet werden. **24**

In den Schulen wären folgende Arbeitsschritte durchzuführen: **25**

Die Nachricht mit der Aufgabenstellung müsste bei allen Schulen aufgenommen werden. Die Klassen- und Kursbildung am Ende des vergangenen Schuljahres 2018/19 wäre für alle Schulen jeweils nachzuvollziehen. Es wäre die Anzahl der Klassen und Kurse insgesamt festzustellen und in der Abfragemaske bzw. dem Formular bei allen Schulen zu dokumentieren. Wenn dies erfolgt sei, müssten sodann **26**

die entsprechenden Informationen von allen Schulen an das Landesschulamt übermittelt werden. An betroffenen großen Schulen mit Kurssystem wäre der Arbeitsaufwand besonders hoch. Zudem sei darauf hinzuweisen, dass eine Reihe von Schulen derzeit noch mit analogen Dokumentationssystemen arbeite. Deren Bearbeitungsgeschwindigkeit sei deutlich geringer als bei Schulen mit digitaler Ausstattung. Die digitale Ausstattung der Schulen befinde sich derzeit im Aufbau.

In Sachsen-Anhalt habe es im Schuljahr 2018/2019 insgesamt 922 öffentliche und freie Schulen mit insgesamt 11.866 Klassen und insgesamt ca. 242.422 Schülern und Schülerinnen gegeben. Bei einer näherungsweisen Schätzung ergebe sich, auch unter Berücksichtigung der vorbezeichneten Unschärfen, ein Durchschnittswert von insgesamt etwa 45 Minuten pro Schule für die Beantwortung unter Beteiligung verschiedener Personen. **27**

Der Gesamtaufwand würde mehr als 691 Zeitstunden betragen. Eine Vollarbeitskraft wäre mehrere Monate gebunden. Dieser Aufwand wäre entweder von den Schulleiterinnen und Schulleitern selbst oder von Schulleitungsmitgliedern oder Lehrkräften, an die die Aufgaben im Rahmen der Organisationshoheit delegiert werden könnten, zu erbringen. **28**

Darüber hinaus müsse berücksichtigt werden, dass – wenn auch in vergleichsweise geringem Umfang – Schülerakten händisch eingesehen werden müssten. Die dafür notwendige Zeit wäre dem bereits beschriebenen Aufwand hinzuzurechnen. Bei Annahme von 500 zu prüfenden Einzelakten und einer Zugrundelegung von 10 Minuten der händischen Auswertung wären ca. 83 Zeitstunden in Ansatz zu bringen. **29**

Für die Aufnahme der Rückläufer wäre ein Durchschnittswert von mindestens fünf Minuten pro Schule anzusetzen. Mithin wären mehr als 76 Zeitstunden (922 Schulen mal fünf Minuten) weiter hinzuzurechnen. Danach müsste referatsübergreifend mit der Leitung des Landesschulamtes eine abgestimmte Zusammenfassung erstellt und die Antwort aufbereitet werden. Hierbei wären wieder die schon an den vorbereitenden Arbeitsschritten beteiligten Personenkreise einzubinden. Es wäre von einem Arbeitsaufwand von drei Stunden pro Person, mithin 21 Stunden, auszugehen. Insgesamt beläuft sich der für die Auswertung und Aufbereitung nötige Zeitaufwand im Landesschulamt auf etwa 97 Stunden. Zusammen mit dem Arbeitsaufwand in den Schulen ergäbe sich so ein Wert in Höhe von mehr als 892 (21+691+83+76+21) Stunden. Hinzu käme der Arbeitsaufwand im Ministerium. Der Arbeitsaufwand entspräche der Bindung der Arbeitskraft einer oder eines Vollzeitbediensteten über mehr als 22 Wochen, d. h. über einen Zeitraum von etwa fünf Monaten. **30**

Die Beantwortung der Fragen des Antragstellers hinsichtlich der betroffenen Schülerinnen und Schüler könnte zudem erfordern, das Zahlenmaterial um Mehrfachzählungen und damit einen zu hohen Ansatz betroffener Schülerinnen und Schüler zu bereinigen. Zwar würden nach dem Vorschlag des Antragstellers Klassen und Lerngruppen sowie die in diesen Organisationsformen unterrichteten Schülerinnen und Schüler nach Fächern geordnet gezählt, was auf den ersten Blick korrekt zu sein **31**

scheine. Allerdings müsse die Differenzierung nach „Klasse bzw. Lerngruppe“ berücksichtigen, dass Schülerinnen und Schüler einer Jahrgangsklasse in einem Teil der Fächer im Klassenverband unterrichtet würden, während der Unterricht in anderen Fächern (z. B. zweite Fremdsprache, Ethik/Religion, Hauswirtschaft/Technik etc.) für dieselben Schülerinnen und Schüler in Lerngruppen erfolge. Da nicht ausgeschlossen werden könne, dass in derselben Jahrgangsstufe in mehreren Fächern kein Unterricht erteilt werden konnte, könne es zu Mehrfachzählungen von Schülerinnen und Schülern kommen, wenn ein Fach in der Jahrgangsklasse und ein anderes in einer Lerngruppe unterrichtet worden sei. Die Schüler jeder Lerngruppe seien stets zugleich auch Teilmenge einer Klasse. Sie wären zwar doppelt betroffen mit dem Zeugniseintrag „n. e.“, aber im Sinne der Frage 2 der Kleinen Anfrage nach der Anzahl der Schülerinnen und Schüler mit einem Zeugniseintrag „n. e.“ unzutreffend mehrfach gezählt. Im Ergebnis könnte daher die Anzahl der betroffenen Schülerinnen und Schüler überhöht abgebildet werden.

Auch für eine teilweise inhaltliche Beantwortung der Fragen 1 und 2 der Kleinen Anfrage lägen keine belastbaren Daten vor.

32

Es sei durch konstruktive organisatorische Maßnahmen der Schulen und des Landesschulamtes gelungen, den Umfang von ca. 300 Klassen und Lerngruppen, die zum Halbjahr des Schuljahres 2018/19 keine Noten auf den Zeugnissen hatten, zum Schuljahresende deutlich auf ca. 150 zu reduzieren. Somit seien Fallzahlen verringert worden, die jedoch nicht auf Schülerzahlen heruntergebrochen werden könnten. Der Antragsteller frage explizit nach der Anzahl der Fälle, mithin nach absoluten Zahlen und nicht nur nach einer relativen Größenordnung. Sie – die Antragsgegnerin – sei an die exakte Fragestellung gebunden. Nur über Berichte aus dem Geschäftsbereich des Ministeriums für Bildung könne die Beantwortung erfolgen. Der geschilderte Prüfaufwand einer sachgerechten Erhebung bestehe unabhängig vom möglichen Ergebnis einer „Fehlmeldung“. Eine Beantwortung aus der reinen Erinnerung heraus – wozu einzelne Schulleiterinnen und Schulleiter „grob“ quantifizierend, aber eben nicht konkret in der Lage sein dürften – wäre kein sachgerechter Ansatz. Das Heranziehen von Klassenbüchern – bzw. Kursheften – als Quellen für die Beantwortung der Kleinen Anfrage sei entgegen der Auffassung des Antragstellers kein naheliegendes Verfahren bzw. eine alternative Erhebungsmöglichkeit, da in ihnen die erfragten Informationen nicht dokumentiert würden. Diese bildeten als inhaltliche Verlaufsdocumentation des Unterrichtsgeschehens die Grundlage der Entscheidung, ob „n. e.“ vermerkt werden müsse, sie enthielten diese Information in Form einer Feststellung jedoch nicht. Hierfür seien andere (digitale und analoge) Dokumentationssysteme zur Notenübersicht in den Schulen des Landes in Gebrauch. Der Umstand, dass Schülerinnen und Schüler in durchaus signifikanter Größenordnung auf ihrem Halbjahreszeugnis den Eintrag „n. e.“ ausgewiesen bekamen, sei der Antragsgegnerin dem Grunde nach bekannt gewesen.

33

Der Landtag von Sachsen-Anhalt hat zum Verfahren Stellung genommen (Drs. 7/5957, 02.04.2020). Er verweist auf die Regelung in Art. 53 Abs. 4 LVerf und auf die

34

Anforderungen an die Darlegung von Gründen, die es rechtfertigen können, dass die Landesregierung die Beantwortung einer parlamentarischen Frage verweigert. Auch müsse sich die Landesregierung zumindest mit der Option einer inhaltlichen Teilantwort auseinandersetzen, bevor sie unter Verweis auf einen unzumutbaren Verwaltungsaufwand gänzlich von der Beantwortung der Frage absehe.

Entscheidungsgründe

- Der Antrag ist zulässig (I.) und begründet (II.). **35**
- I. Gemäß Art. 75 Nr. 1 LVerf, § 2 Nr. 2 LVerfGG entscheidet das Landesverfassungsgericht im Organstreitverfahren über die Auslegung der Verfassung aus Anlass von Streitigkeiten über den Umfang der Rechte und Pflichten eines obersten Landesorgans und anderer Beteiligter, die durch die Verfassung oder in der Geschäftsordnung des Landtages oder der Landesregierung mit eigener Zuständigkeit ausgestattet sind, auf Antrag des obersten Landesorgans oder der anderen Beteiligten. **36**
1. Der Antragsteller ist als Abgeordneter des Landtages durch die Landesverfassung, insbesondere durch Art. 41 Abs. 2, Art. 53 Abs. 1 und 2 LVerf sowie durch § 44 GO LT mit eigenen Rechten ausgestattet und somit als „anderer Beteiligter“ im Sinne des Art. 75 Nr. 1 LVerf antragsberechtigt. **37**
2. Antragsgegenstand ist das der Antragsgegnerin von dem Antragsteller vorgeworfene Unterlassen einer vollständigen Antwort (§ 36 Abs. 1 LVerfGG). Der Antragsteller bezieht sich damit auf eine Pflicht der Antragsgegnerin, die Kleine Anfrage vollständig zu beantworten oder die Verweigerung einer Antwort hinreichend zu begründen. **38**
3. Die Antragsgegnerin, gegen deren Unterlassung sich der Antragsteller wendet, ist als oberstes Landesorgan beteiligtenfähig (Art. 75 Nr. 1 LVerf, § 2 Nr. 2, § 35 Nr. 2 LVerfGG). **39**
4. Der Antragsteller ist antragsbefugt. Er kann geltend machen, durch die Unterlassung der Antragsgegnerin in einer seiner verfassungsrechtlichen Zuständigkeiten verletzt oder unmittelbar gefährdet zu sein (§ 36 Abs. 1 LVerfGG). **40**
- a. Nach Art. 53 Abs. 1 LVerf hat die Landesregierung jedem Mitglied des Landtages Auskunft zu erteilen. Nach Art. 53 Abs. 2 LVerf ist sie verpflichtet, Fragen einzelner Mitglieder des Landtages oder parlamentarische Anfragen nach bestem Wissen unverzüglich und vollständig zu beantworten. Dieser verfassungsrechtlichen Pflicht der Antragsgegnerin entspricht ein subjektives Recht des Antragstellers als Mitglied des Landtages, wie es im Übrigen allgemein in Art. 56 Abs. 4 LVerf unter den Mandatsrechten aufgeführt ist. **41**
- b. Eine Verletzung der Antwortpflicht nach Art. 53 Abs. 1 und 2 LVerf würde das entsprechende Recht des Antragstellers und damit seine verfassungsrechtlichen Zu- **42**

ständigkeiten (§ 36 Abs. 1 LVerfGG) verletzen. Das ist nicht von vornherein ausgeschlossen.

c. Die nach der förmlichen Beantwortung der Kleinen Anfrage nachgetragenen Erläuterungen der Landesregierung lassen die Antragsbefugnis nicht nachträglich entfallen. Hierzu hätten sie erstens den Anspruch aus Art. 53 Abs. 1 und 2 LVerf vollständig erfüllen und damit erledigen und zweitens damit das berechtigte Interesse an der Feststellung ausräumen müssen, ob die ursprüngliche Antwort der Antragsgegnerin verfassungsgemäß war (LVerfG, Urt. v. 17.09.2013 – LVG 14/12 –). Dies leisten die nachgetragenen Erläuterungen nicht. **43**

Zur Erledigung einer Frage kann eine regelmäßige Praxis grundsätzlich tauglich sein, die es nach der ersten Antwort der Landesregierung auf eine parlamentarische Frage ermöglicht, dass die Fragesteller auf die Antwort reagieren, aus ihrer Sicht offene gebliebene Fragen wiederholen, anders fassen oder auf bestimmte durch die Antwort aufgeworfene Gesichtspunkte ausrichten. Eine daraufhin nachgeholte Antwort kann eine ursprünglich bestehende Beschwer des Fragestellers erledigen. Auch nach einem Antrag im Organstreitverfahren, der eine Verletzung der Antwortpflicht rügt, ist eine Erledigung der Beschwer unter den genannten Voraussetzungen nicht prinzipiell ausgeschlossen. **44**

Die Antragsgegnerin hat die von dem Antragsteller verlangte Information, in wie vielen Fällen für Klassen oder Lerngruppen zum Ende des Schuljahres 2018/2019 die Zeugnisnoten aufgrund nicht oder nicht ausreichend erteilten Unterrichts (Zeugniseintragung n. e.) nicht gegeben werden konnten, weder in der weiteren Antwort vom 14.01.2020 noch im weiteren Schriftverkehr mitgeteilt. Sie hat vielmehr Gründe dargelegt, die aus ihrer Sicht die Nichtbeantwortung der Fragen rechtfertigen. Der Antragsteller hat insbesondere erneut in der mündlichen Verhandlung ausgeführt, warum er diese Gründe nicht für tragend hält. **45**

4. Die Antragsfrist des § 36 Abs. 3 LVerfGG ist gewahrt. Sie beträgt sechs Monate, nachdem die beanstandete Maßnahme oder Unterlassung dem Antragsteller bekannt geworden ist. Bei Unterlassungen – wie sie hier Antragsgegenstand sind – beginnt sie mit der endgültigen Weigerung des Antragsgegners, so zu handeln, wie es der Antragsteller für geboten hält. Ob beim Streit um eine Antwort nach Art. 53 Abs. 1 und 2 LVerf auf die Antwort abzustellen ist, mit der die Landesregierung den Anspruch des Antragstellers zunächst zu erfüllen beabsichtigt, oder im Fall einer bei Uneinigkeit regelmäßig zu erwartenden Nachfrage die darauf gegebene Antwort, kann hier dahinstehen. Die erste Antwort der Antragsgegnerin ist dem Antragsteller am 21.11.2019 bekanntgeworden, der am 11.02.2020 beim Landesverfassungsgericht eingegangene Antrag ist somit jedenfalls fristgerecht. **46**

II. Der Antrag ist auch begründet. **47**

Die Antwort der Antragsgegnerin (Drs. 7/5291 vom 21.11.2019) auf die Kleine Anfrage des Antragstellers KA 7/3091 vom 11.10.2019 ist nicht vollständig, ohne dass dies ausreichend begründet worden ist. Die Antragsgegnerin verletzt den Antragsteller in **48**

seinem parlamentarischen Frage- und Informationsrecht gemäß Art. 53 Abs. 1 und 2 LVerf, indem sie die Kleine Anfrage nicht nach bestem Wissen, unverzüglich und vollständig beantwortete. Die Antragsgegnerin hat auch nicht nachvollziehbar begründet, inwieweit nach ihrer Auffassung die Funktionsfähigkeit der Verwaltung bei Beantwortung der Kleinen Anfrage wesentlich beeinträchtigt würde, Art. 53 Abs. 4 LVerf.

1. Die Antragsgegnerin hat nach Art. 53 Abs. 1 und 2 LVerf die Pflicht, Kleine Anfragen i. S. d. § 44 GO LT von Mitgliedern des Landtages nach bestem Wissen unverzüglich und vollständig zu beantworten. Dabei dient das Fragerecht des Abgeordneten dazu, den Mitgliedern des Parlaments die Informationen zu verschaffen, die sie zu ihrer Arbeit, insbesondere zu einer wirksamen Kontrolle der Regierung und Verwaltung, benötigen. Die Antragsgegnerin als Spitze der Landesverwaltung verfügt über Mittel für eine umfassende Sammlung, Sichtung und Aufbereitung der für die Beantwortung der Kleinen Anfrage erforderlichen Informationen. Das Fragerecht soll den Abgeordneten die Teilhabe an diesen Informationen ermöglichen (SächsVerfGH, Urt. v. 11.04.2018 – Vf. 77-I-17), um somit das strukturelle Informationsdefizit des Parlaments und auch der einzelnen Abgeordneten gegenüber der Exekutive auszugleichen. Sie sind insbesondere bei aktuellen Fragen und Geschehnissen auf den Sachverstand und die Kenntnisse angewiesen, die der Regierung und der ihr nachgeordneten Ministerialverwaltung zur Verfügung stehen. Das Fragerecht dient dabei zunächst als Instrument der Informationsbeschaffung. Daneben ist es aber auch Instrument der parlamentarischen Opposition, deren Rechte durch Art. 48 LVerf gewährleistet werden. Das Fragerecht der Abgeordneten ist somit ein unverzichtbares Instrument der Kontrolle im Parlamentarischen Regierungssystem (LVerfG, Urt. v. 17.01.2000 – LVG 6/99 –, Urt. v. 17.09.2013 – LVG 14/13 –, Urt. v. 22.12.2015 – LVG 6/15 –).

49

Das Fragerecht erstreckt sich auf alle Gegenstände des Regierungshandelns (2.). Nach Art. 53 Abs. 2 S. 1 LVerf hat die Landesregierung die Fragen von Abgeordneten nach bestem Wissen unverzüglich und vollständig zu beantworten (3.). Nach Art. 53 Abs. 4 LVerf braucht die Landesregierung einem Informationsverlangen nur insoweit nicht zu entsprechen, 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. Die Entscheidung ist zu begründen (4.).

50

2. Die Kleine Anfrage des Antragstellers hat unter 1. die Frage nach der Anzahl der Zeugniseintragungen „n. e.“ aufgrund nicht oder nicht ausreichend erteilten Unterrichts – differenziert nach Schulformen und Fächern – zum Gegenstand, unter 2., wie viele Schülerinnen und Schüler davon betroffen waren, wiederum nach Schulformen und Fächern differenziert. Sowohl die Einführung der Schulformen als auch deren Organisation nebst personeller und sachlicher Ausstattung erfolgen im Zuständigkeitsbereich der Landesregierung über das Landesschulamt. Dies hat Unzulänglich-

51

keiten bei der Schulversorgung festzustellen und für die Behebung dieser Unzulänglichkeiten zu sorgen. Die Fragen sind damit vom Fragerecht nach Art. 53 Abs. 1 und 2 LVerf umfasst.

3. Die Antragsgegnerin hat die unter 1. und 2. der Kleinen Anfrage des Antragstellers verlangte Antwort nicht gegeben, wie es Art. 53 Abs. 2. S. 1 LVerf gebietet. Die Fragen sind nach bestem Wissen (a.), unverzüglich und vollständig (b.) zu beantworten. Ein Ermessen, bestimmte Fragen nicht oder nur teilweise zu beantworten, steht der Landesregierung – sieht man von den verfassungsrechtlich geregelten Fällen einer zulässigen Informationsverweigerung nach Art. 53 Abs. 4 S. 1 LVerf ab – nicht zu. **52**

a. Die Antragsgegnerin hat die Kleine Anfrage nicht nach bestem Wissen beantwortet. Bestem Wissen entspricht die Antwort, wenn das Wissen, das bei der Landesregierung präsent ist, sowie jene Informationen, die innerhalb der Antwortfrist mit zumutbarem Aufwand zumindest in ihren Geschäftsbereichen eingeholt werden können, mitgeteilt werden (vgl. zu Art. 56 Abs. 2 S. 2 Verf. Brandenburg VerfG Brandenburg, Beschl. v. 16.11.2000 – 31/00 –). Die Landesregierung muss somit alle ihr zumutbaren Erkenntnismöglichkeiten nutzen. Gibt es Anzeichen dafür, dass der Kenntnisstand der Landesregierung nicht vollständig ist, wird sie sich nicht darauf berufen können, sie habe nach bestem Wissen geantwortet. **53**

Das Ministerium führt in seinem Schreiben vom 14.01.2020 selber aus, dass mit der Beschaffung und Zusammenstellung der Daten das Landesschulamt hätte beauftragt werden müssen, welches seinerseits wiederum alle Schulen um Zuarbeit hätte bitten müssen. Aufgrund der hohen Arbeitsbelastung „sei eine schulscharfe Abfrage nicht initiiert“ worden. Das Ministerium hat sich somit noch nicht einmal bemüht, das notwendige Datenmaterial für die Beantwortung zu erhalten. Dies verwundert umso mehr, als zwar gemäß § 84b Abs. 1 SchulG LSA schulbezogene Erhebungen zu den Fragestellungen nicht zwingend vorgegeben sind, sondern es im Ermessen des Schulleiters steht, diese statistischen Erhebungen vorzunehmen. Somit besteht aber sehr wohl die Möglichkeit, dass die Schulleiter schon zu ihrer eigenen Absicherung die Daten erheben und weiterleiten, um rechtzeitig einer Unterversorgung an Schulunterricht entgegenzuwirken. Unter Beantwortung der Frage 3 führt die Antragsgegnerin selber aus, dass alle Möglichkeiten auszuschöpfen sind, um einen geordneten Schulbetrieb abzusichern. Personalwirtschaftliche Maßnahmen wie z. B. befristete und unbefristete Einstellungen können nur wirksam vollzogen werden, wenn zuvor bekannt ist, an welchen Schulen, in welchen Fächern und bei welcher Schülerzahl Schulunterricht nicht erteilt werden kann. **54**

Weiterhin gibt die Antragstellerin in ihrem Schreiben vom 28.07.2020 selber an, dass digitale und analoge Dokumentationssysteme zur Notenübersicht in den Schulen des Landes in Gebrauch sind. Wenn es diese gibt, hätte die Antragsgegnerin die daraus erhebbaren Erkenntnisse abfragen müssen. **55**

b. Die Antwort der Antragsgegnerin vom 21.11.2019 und 14.01.2020 war nicht vollständig. Eine vollständige Antwort auf die Kleine Anfrage wäre eine Übersicht und **56**

Zusammenstellung von Zahlen gewesen, an welchen einzelnen Schulen und in welchen Fächern im Schuljahr 2018/2019 Unterricht nicht erteilt worden ist, und wie viele Schüler davon betroffen waren. Dabei wäre nicht eine exakte Zahl die einzig richtige und vollständige Antwort gewesen. Da die Schulbehörden – insbesondere Sekundar- und Gemeinschaftsschulen – bereits zuvor nach Fällen des nicht erteilten Unterrichts befragt worden waren, lag zumindest ein geringes Datenmaterial vor, dem eine ungefähre Abweichung zwischen gemeldeter Zahl und tatsächlich zutreffender Zahl des nicht erteilten Unterrichts hätte entnommen und bei der Beantwortung als potentielle Abweichung hätte angegeben werden können. Korrespondierend dazu hätten auch die damals mitgeteilten Fehlanzeigen der Plausibilitätsprüfung unterzogen werden können.

c. Die Antragsgegnerin hätte die Kleine Anfrage unverzüglich geben können i. S. des Art. 53 Abs. 1 LVerf. Unverzüglich beantwortet die Landesregierung die parlamentarischen Anfragen, wenn sie ohne schuldhaftes Zögern handelt. **57**

Nach § 44 Abs. 2 GO LT beantwortet die Landesregierung Kleine Anfragen zur schriftlichen Beantwortung spätestens innerhalb eines Monats nach Zugang. Die Frist kann durch Vereinbarung auf zwei Monate verlängert werden. **58**

Mit Blick auf Arbeitsabläufe und die vielfach nötige Einbeziehung von nachgeordneten Behörden und erforderlichen Abstimmungsvorgänge kann somit eine Verlängerung beantragt werden, insbesondere dann, wenn erkennbar ist, dass innerhalb der Frist nur eine Teilantwort möglich wäre. **59**

Die Antragsgegnerin ist weder auf den Antragsteller zugegangen, um mit ihm die Problematik der „exakten Zahl der Schüler“ zu besprechen, noch hat sie um eine Fristverlängerung gebeten. **60**

4. Soweit Gründe vorliegen mögen, die die Nichtbeantwortung der Fragen gemäß Art. 53 Abs. 4 S. 1 LVerf rechtfertigen, genügen die Angaben der Antragsgegnerin jedenfalls nicht den Begründungsanforderungen nach Art. 53 Abs. 4 S. 2 LVerf. **61**

Nach Art. 53 Abs. 4 LVerf braucht die Landesregierung einem Informationsverlangen nur insoweit nicht zu entsprechen, 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. Die Entscheidung ist zu begründen. Die Verfassung ordnet somit in Art. 53 Abs. 4 LVerf ein Regel-Ausnahme-Verhältnis an. Während die Herausgabe der Informationen den Regelfall darstellt, ist eine Verweigerung von Informationen als begründungsbedürftige Ausnahme konzipiert. **62**

Die Nichtbeantwortung der Kleinen Anfrage ist nicht durch den Schutz der Funktionsfähigkeit und Eigenverantwortung der Regierung oder Verwaltung gerechtfertigt. Ein übermäßiger Verwaltungsaufwand zur Beantwortung eines Informationsverlangens kann grundsätzlich geeignet sein, die Funktionsfähigkeit der Verwaltung zu beeinträchtigen. **63**

trächtigen im Sinne des Art. 53 Abs. 4 LVerf (LVerfG, Urt. v. 22.12.2015 – LVG 6/15 –).

Einen solchen übermäßigen Verwaltungsaufwand hat die Antragsgegnerin weder – wie von Art. 53 Abs. 4 S. 2 LVerf geboten – in der Antwort auf die Kleine Anfrage noch nachträglich im gerichtlichen Verfahren plausibel dargelegt. **64**

Sofern die Landesregierung für die Begründung nach Art. 54 Abs. 4 S. 2 LVerf einen Verwaltungsaufwand geltend macht, der aus einem „händischen Auswerten aller Einzelvorgänge“ und der anschließenden Plausibilitätsprüfung folgt, muss sie bei der heute selbstverständlichen elektronischen Bearbeitung von Vorgängen der Massenverwaltung darlegen, warum eine automatisierte Auswertung nicht möglich ist und vorliegend insbesondere, warum bereits die vorhandenen digitalen Systeme in den Schulen diese Abfragen nicht ermöglichen. Das hat die Antragsgegnerin nicht getan. Es ist dem Gericht auch in der mündlichen Verhandlung nicht deutlich geworden, warum selbst eine nicht digital unterstützte Abfrage bei den Schulen nicht mit vertretbarem Aufwand zu den Erkenntnissen hätte führen können, die den Anforderungen des Art. 53 Abs. 2 S. 1 LVerf (s. o. unter 3.) genügt hätten. **65**

Im Übrigen hat die Antragsgegnerin zur Beantwortung der Kleinen Anfrage selbst nur pauschal auf den „unverhältnismäßig hohen Personalaufwand“ und auf „die angespannte Situation in der Unterrichtsversorgung und die damit verbundene hohe Arbeitsbelastung der Lehrkräfte und Schulleitungen sowie des Landesschulamtes“ abgestellt. Die im gerichtlichen Verfahren nachgeholten Ausführungen könnten selbst dann, wenn sie zur Begründung der Nichtbeantwortung geeignet gewesen wären, dieses Defizit der Begründung nicht heilen (vgl. zum parlamentarischen Fragerecht nach dem Grundgesetz BVerfG, Beschl. v. 01.07.2009 – 2 BvE 5/06 –; Beschl. v. 17.06.2009 – 2 BvE 3/07 –). **66**

III. Die Gerichtskostenfreiheit folgt aus § 32 Abs. 1 LVerfGG. Das Landesverfassungsgericht hält es für angemessen, gemäß § 32 Abs. 3 LVerfGG die volle Erstattung der notwendigen Auslagen des Antragstellers anzuordnen, weil sein Antrag uneingeschränkt Erfolg hatte. **67**

Franzkowiak

Dr. Waterkamp

Dr. Eckert

Gemmer

Dr. Stockmann

Buchloh

Prof. Dr. Germann