

Leitsätze:

1. Das Rechtsschutzbedürfnis des Antragstellers im Organstreitverfahren setzt das Bestehen eines für den Antragsgegner erkennbaren Streits über Rechte und Pflichten voraus. Bei vermeintlich oder tatsächlich unrichtig bzw. unvollständig beantworteten parlamentarischen Fragen eines Abgeordneten an die Landesregierung trifft den Abgeordneten daher – im Regelfall – eine Konfrontationsobliegenheit. Er muss der Landesregierung durch den Hinweis auf die mutmaßliche Unrichtigkeit bzw. Unvollständigkeit ihrer Antwort die Möglichkeit geben, die Sach- und Rechtslage ihrerseits zu prüfen und ihre Antwort gegebenenfalls zu berichtigen oder zu ergänzen.
2. Jedem Mitglied des Landtags Nordrhein-Westfalen steht nach Maßgabe der Ausgestaltung durch die Geschäftsordnung aus Art. 30 Abs. 2 und 3 LV ein Frage- und Informationsrecht gegen die Landesregierung zu, mit dem grundsätzlich eine Pflicht der Landesregierung zur vollständigen und zutreffenden Beantwortung korrespondiert. Es soll dem Abgeordneten die für seine Tätigkeit erforderlichen Informationen verschaffen und ist auf die Beantwortung gestellter Fragen in der Öffentlichkeit angelegt.
3. Das Frage- und Informationsrecht des Abgeordneten besteht nicht uneingeschränkt. Seine Grenzen ergeben sich aus der Verfassung selbst. Neben der Funktion des Frage- und Informationsrechts, dem im Verhältnis der Staatsorgane zueinander geltenden Gebot gegenseitiger Rücksichtnahme und den zu beachtenden Grundrechten privater Dritter bildet auch das Wohl des Bundes oder eines Landes (Staatswohl), das durch das Bekanntwerden geheimhaltungsbedürftiger Informationen gefährdet werden kann, eine Grenze der Informationspflicht. Zu den Belangen des Staatswohls, die grundsätzlich eine Verkürzung des verfassungsrechtlichen Informationsanspruchs der Abgeordneten rechtfertigen können, gehört insbesondere die Funktions- und Arbeitsfähigkeit der Polizeibehörden des Landes.
4. Die Beachtung grundrechtlich geschützter Positionen privater Dritter berechtigt die Landesregierung nicht, eine Beantwortung parlamentarischer Anfragen schlechthin zu verweigern. Das verfassungsmäßige Frage- und Informationsrecht und die damit verbundene Auskunftspflicht der Regierung stellen im Ausgangspunkt eine hinreichende Grundlage für einen in der Auskunftserteilung liegenden Grundrechtseingriff dar. Da die Grundrechte privater Dritter und das Frage- und Informationsrecht des Abgeordneten gleichermaßen auf der Ebene des Verfassungsrechts angesiedelt sind, müssen sie im konkreten Fall einander so zugeordnet werden, dass beide so weit wie möglich ihre Wirkungen entfalten. Zur Herstellung der verfassungsrechtlich gebotenen praktischen Konkordanz hat die Landesregierung insbesondere die Möglichkeit einer Unterrichtung in nichtöffentlicher, vertraulicher oder geheimer Form in Betracht zu ziehen. Entsprechendes gilt bei einer Abwägung des Frage- und Informationsrechts mit den Belangen des Staatswohls. Die vollständige Verweigerung einer Auskunft unter Berufung auf Belange des Staatswohls kann gegenüber dem Parlament in aller Regel dann nicht in Betracht kommen, wenn beiderseits wirksam Vorkehrungen gegen das Bekanntwerden von Dienstgeheimnissen getroffen worden sind.

5. Aus der grundsätzlichen verfassungsrechtlichen Pflicht der Landesregierung, Anfragen von Mitgliedern des Landtags Nordrhein-Westfalen vollständig und zutreffend zu beantworten, folgt, dass sie die Gründe darlegen muss, aus denen sie die erbetenen Auskünfte ganz oder teilweise verweigert. Sie hat in einer für den Fragesteller nachvollziehbaren Weise darzulegen, aus welchem Grund die angeforderten Informationen geheimhaltungsbedürftig sind und warum sie gegebenenfalls auch noch nach Jahren oder sogar nach Abschluss des betreffenden Vorgangs nicht Gegenstand einer öffentlichen Antwort sein können.
6. Ein Nachschieben von Gründen im Organstreitverfahren kommt nicht in Betracht. Die verfassungsgerichtliche Kontrolle ist grundsätzlich auf die Prüfung beschränkt, ob die von der Landesregierung in ihrer Antwort auf die parlamentarische Anfrage angeführten Gründe für eine Antwortverweigerung – bzw. eine nicht öffentliche Beantwortung der Anfrage – tragen. Dies schließt auch diejenigen Gründe ein, um die die Landesregierung ihre Antwort vor Einleitung des Organstreitverfahrens gegebenenfalls ergänzt oder konkretisiert, wenn sie durch den Antragsteller in Erfüllung der diesem regelmäßig obliegenden Konfrontationsobliegenheit auf die mutmaßliche Unrichtigkeit bzw. Unvollständigkeit ihrer Antwort hingewiesen wird.

§ 12 Abs. 1 Nr. 2 PolG NRW
Art. 4 Abs. 1 LV
Art. 30 Abs. 2 und 3 LV
Art. 1 Abs. 3 GG

VerfGH NRW, Urteil vom 28.01.2020 – VerfGH 5/18 –



V E R F A S S U N G S G E R I C H T S H O F
F Ü R D A S L A N D N O R D R H E I N - W E S T F A L E N
I M N A M E N D E S V O L K E S
U R T E I L

Verkündet am: 28.01.2020
Melchers
als Urkundsbeamtin der
Geschäftsstelle

VerfGH 5/18

In dem Organstreitverfahren

der Mitglieder des Landtags Nordrhein-Westfalen der 17. Wahlperiode

1. Herrn Sven W. T r i t s c h l e r ,
2. Frau Gabriele W a l g e r - D e m o l s k y ,
3. Frau Iris D w o r e c k - D a n i e l o w s k i ,
4. Herrn Christian L o o s e ,
5. Herrn Roger B e c k a m p ,
6. Herrn Herbert S t r o t e b e c k ,
7. Herrn Andreas K e i t h ,

Platz des Landtags 1, 40221 Düsseldorf,

Antragsteller,

Prozessbevollmächtigte:

g e g e n

die Landesregierung Nordrhein-Westfalen, vertreten durch den Ministerpräsi-
denten, Horionplatz 1, 40213 Düsseldorf,

Antragsgegnerin,

Prozessbevollmächtigter:

wegen Verletzung des Frage- und Informationsrechts von Abgeordneten

hat der

VERFASSUNGSGERICHTSHOF FÜR DAS LAND NORDRHEIN-WESTFALEN

auf die mündliche Verhandlung

vom 28. Januar 2020

unter Mitwirkung der Richterinnen und Richter

Präsidentin Dr. B r a n d t s ,

Vizepräsident Prof. Dr. H e u s c h ,

Prof. Dr. D a u n e r - L i e b ,

Dr. G i l b e r g ,

Dr. N e d d e n - B o e g e r ,

Dr. R ö h l und

Prof. Dr. W o l t e r s

für Recht erkannt:

Die Antragsgegnerin hat durch ihre Antwort auf die Unterfrage B.I.7 der großen Anfrage 2 vom 29. November 2017 (LT-Drs. 17/1363 und 17/2517) den Informationsanspruch der Antragsteller aus Art. 30 Abs. 2 und 3 LV verletzt.

Das Land Nordrhein-Westfalen hat die notwendigen Auslagen der Antragsteller zu erstatten.

A.

Die Antragsteller sind Mitglieder des Landtags Nordrhein-Westfalen der 17. Wahlperiode und gehören der Fraktion der AfD an. Mit dem von ihnen eingeleiteten Organstreitverfahren begehren sie die Feststellung, dass die Antragsgegnerin sie durch eine unzureichende Beantwortung einer parlamentarischen Anfrage zu sog. gefährlichen Orten im Sinne des § 12 Abs. 1 Nr. 2 des Polizeigesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen in ihrem verfassungsrechtlichen Frage- und Informationsrecht verletzt habe.

I.

1. § 12 des Polizeigesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen (PolG NRW) in der Fassung der Bekanntmachung vom 25. Juli 2003 (GV. NRW. S. 441), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 18. Dezember 2018 (GV. NRW. S. 741, ber. 2019 S. 23), ermächtigt die Polizei, die Identität einer Person festzustellen (Abs. 1) und die für diese Feststellung erforderlichen Maßnahmen zu treffen (Abs. 2 Satz 1 PolG NRW). Sie kann die betroffene Person insbesondere anhalten, sie nach ihren Personalien befragen und verlangen, dass sie Angaben zur Feststellung ihrer Identität macht und mitgeführte Ausweispapiere zur Prüfung aushändigt (§ 12 Abs. 2 Satz 2 PolG NRW). Auch kann die betroffene Person festgehalten werden, wenn die Identität auf andere Weise nicht oder nur unter erheblichen Schwierigkeiten festgestellt werden kann (§ 12 Abs. 2 Satz 3 PolG NRW).

Voraussetzung für eine Identitätsfeststellung ist gemäß § 12 Abs. 1 Nr. 1 PolG NRW grundsätzlich, dass diese zur Abwehr einer Gefahr erforderlich ist. Mit dem Begriff der Gefahr nimmt die Vorschrift nach dem Verständnis der Fachliteratur auf die Legaldefinition in § 8 Abs. 1 PolG NRW Bezug. Hieraus wird abgeleitet, dass es sich um eine im einzelnen Falle bestehende, konkrete Gefahr für die polizeilich geschützten Rechtsgüter der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung handeln muss (Keller, in: Schütte/Braun/Keller, PolG NRW, 2012, § 12 Rn. 11; Ogorrek, in: Möstl/Kugelman, Polizei- und Ordnungsrecht NRW, 12. Edition, Stand:

10. Juli 2019, § 12 PolG NRW Rn. 9; Tegtmeier/Vahle, PolG NRW, 12. Auflage 2018, § 12 Rn. 5).

Die Regelung über sog. gefährliche Orte in § 12 Abs. 1 Nr. 2 PolG NRW ermächtigt die Polizei demgegenüber zur Identitätsfeststellung, ohne dass bereits eine konkrete Gefahr im Sinne von § 8 Abs. 1 PolG NRW zu bestehen hat (Keller, a.a.O., § 12 Rn. 12; Ogorek, a.a.O., § 12 PolG NRW, Rn. 14; Tegtmeier/Vahle, a.a.O., § 12 Rn. 7). Erforderlich, aber auch ausreichend ist hiernach, dass sich die von einer Identitätsfeststellung betroffene Person an einem Ort aufhält, von dem Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass dort Personen Straftaten von erheblicher Bedeutung verabreden, vorbereiten oder verüben (Buchst. a), sich dort Personen treffen, die gegen aufenthaltsrechtliche Strafvorschriften verstoßen (Buchst. b) oder sich dort gesuchte Straftäter verbergen (Buchst. c). Von einer Identitätsfeststellung kann daher grundsätzlich „jedermann“ betroffen sein, der sich an einem von der Polizei als in diesem Sinne gefährlich eingestuften Ort aufhält. Dies gilt insbesondere unabhängig davon, ob er den Anschein gefährlichen bzw. kriminellen Tuns selbst verursacht hat oder nicht (Keller, a.a.O., § 12 Rn. 13).

Straftaten von erheblicher Bedeutung im Sinne des § 12 Abs. 1 Nr. 2 Buchst. a) PolG NRW sind nach näherer Maßgabe des in § 8 Abs. 3 PolG NRW enthaltenen Katalogs insbesondere Verbrechen, d. h. gemäß § 12 Abs. 1 StGB rechtswidrige Taten, die im Mindestmaß mit Freiheitsstrafe von einem Jahr oder darüber bedroht sind. Erfasst werden aber etwa auch Vergehen nach § 129 StGB über die Bildung krimineller Vereinigungen oder gewerbs- oder bandenmäßig begangene Vergehen aus den Bereichen schwererer Eigentums- und Vermögensdelikte, des Waffen- oder Betäubungsmittelrechts. § 12 Abs. 1 Nr. 2 Buchst. b) PolG NRW zielt auf Verstöße von Ausländern gegen strafbewehrte Vorschriften des Aufenthalts- und Asylrechts (Keller, a.a.O., § 12 Rn. 17; Ogorek, a.a.O., § 12 PolG NRW Rn. 17). Gesuchte Straftäter im Sinne des § 12 Abs. 1 Nr. 2 Buchst. c) PolG NRW sind Personen, die wegen einer Straftat verurteilt sind und aus diesem Grund zur Strafvollstreckung gesucht werden (Keller, a.a.O., § 12 Rn. 13; Ogorek, a.a.O., § 12 PolG NRW Rn. 16).

Die Eigenschaft als gefährlicher Ort wird durch die Polizei nicht abstrakt, sondern anhand der konkreten Umstände des Einzelfalls beurteilt (Ogorek, a.a.O., § 12 PolG NRW Rn. 14). Die Tatsachen müssen sich nach dem Verständnis der Fachliteratur aus konkreten polizeilichen Erkenntnissen, etwa polizeilichen Analysedaten, Aufklärungsergebnissen oder Hinweisen sog. V-Leute, ergeben. Bloße Vermutungen oder allgemeine Erfahrungsgrundsätze ohne Bezug zum jeweiligen Geschehen genügen nicht (Keller, a.a.O., § 12 Rn. 14; Tegtmeier/Vahle, a.a.O., § 12 Rn. 8). Gefährliche Orte in diesem Sinne können etwa Bahnhöfe, Parkanlagen sowie Straßen und Plätze sein. Der Anwendungsbereich der Regelung ist jedoch nicht auf den öffentlichen Raum beschränkt. Als gefährliche Orte sollen auch Wohnungen, Geschäfts- und Nebenräume sowie befriedetes Besitztum, insbesondere Lokale und andere Vergnügungsstätten, in Betracht kommen (Keller, a.a.O., § 12 Rn. 14; Ogorek, a.a.O., § 12 PolG NRW Rn. 13; Tegtmeier/Vahle, a.a.O., § 12 Rn. 9). In der Praxis greift die Polizei auf die Regelung des § 12 Abs. 1 Nr. 2 PolG NRW insbesondere im Rahmen von sog. Razzien zurück (Keller, a.a.O., § 12 Rn. 12; Ogorek, a.a.O., § 12 PolG NRW Rn. 11; Tegtmeier/Vahle, a.a.O., § 12 Rn. 7).

2. Die Anwendung von § 12 Abs. 1 Nr. 2 PolG NRW in der polizeilichen Praxis war mehrfach Gegenstand parlamentarischer Anfragen. Auf die kleine parlamentarische Anfrage 5705 vom 10. März 2017 (LT-Drs. 16/14507) gab die Antragsgegnerin zuletzt unter dem 12. April 2017 (LT-Drs. 16/14861) Auskunft über die ihr bekannte Anzahl der landesweit durch die Polizei vor geplanten gefahrenabwehrrechtlichen Maßnahmen als gefährlich im Sinne des § 12 Abs. 1 Nr. 2 PolG NRW qualifizierten Orte und deren Verteilung auf die Zuständigkeitsbereiche der insgesamt 47 Kreispolizeibehörden des Landes. Grundlage der mitgeteilten Daten waren zwei Abfragen der Antragsgegnerin bei den Kreispolizeibehörden. Die erste Abfrage erfolgte auf einen entsprechenden Beweisbeschluss des Untersuchungsausschusses IV der 16. Wahlperiode zu den Vorkommnissen der sog. Kölner Silvesternacht 2015/2016 und betraf den Untersuchungszeitraum von Dezember 2010 bis Januar 2016. Die zweite Abfrage erfolgte anlässlich der kleinen parlamentarischen Anfrage 5705 für März 2017. Die Antragsgegnerin wies in

ihrer Auskunft erläuternd darauf hin, dass viele Örtlichkeiten ausschließlich zu bestimmten Tagen oder Zeiten als gefährliche Orte eingestuft worden seien. Eine über die Zuordnung zu den Kreispolizeibehörden hinausgehende konkrete Bezeichnung der betroffenen Örtlichkeiten enthielt die Auskunft nicht.

II.

1. Mit der Großen Anfrage 2 vom 29. November 2017 (LT-Drs. 17/1363) richteten die Antragsteller unter Bezugnahme auf die bisherigen Auskünfte zu gefährlichen Orten im Sinne des § 12 Abs. 1 Nr. 2 PolG NRW die folgenden Fragen an die Antragsgegnerin:

„B Fragenkatalog

I. Allgemeine Fragen

1. Hat sich die Zahl oder die Verteilung ‚gefährlicher bzw. verrufener Orte‘ seit der Erhebung von März 2017 verändert?
2. Falls sich die Zahl oder die Verteilung geändert haben sollte, wie sieht die Aufstellung aktuell aus?
3. Gibt es landesweit einheitliche Kriterien, wonach ‚gefährliche bzw. verrufene Orte‘ identifiziert werden?
4. Falls es einheitliche Kriterien gibt, bitten wir diese zu benennen.
5. Welche Maßnahmen trifft die Landesregierung im Allgemeinen, um die Sicherheit der Bürger an ‚gefährlichen oder verrufenen Orten‘ sicherzustellen?
6. Falls die Gesamtzahl solcher Örtlichkeiten sich verändert haben sollte, worauf führt die Landesregierung diese Entwicklung zurück?
7. Bitte schlüsseln Sie die Örtlichkeiten aus der Erhebung für den Zeitraum Dezember 2010 bis Januar 2016, für März 2017 und ggf. aus der aktuellen Erhebung genau auf. Nennen Sie dabei bitte den genauen Ort und die betroffenen Straßen und Plätze.

8. Worauf führt die Landesregierung die regionalen Schwerpunkte bei den ‚gefährlichen oder verrufenen Orten‘ zurück? Warum sind in Köln so viele Orte entsprechend klassifiziert?

II. Einzelfragen

Beantworten Sie folgende Fragen bitte für jede Örtlichkeit einzeln, die in der drei unter Frage I.7 genannten Erhebungen vorkommt:

1. Welche Gründe haben zur Einstufung als ‚gefährlicher oder verrufener Ort geführt‘?
2. Wie viele und welche Straftaten und Ordnungswidrigkeiten wurden an der jeweiligen Örtlichkeit in den Jahren 2010 bis 2016 aktenkundig? (Bitte aufschlüsseln.)
3. Soweit Straftäter an den jeweiligen Örtlichkeiten aufgegriffen oder nachträglich ermittelt werden konnten, welche Nationalität und ggf. welchen Aufenthaltsstatus hatten diese? (Bitte nach Jahren aufschlüsseln.)
4. Wie viele und welche Straftaten und Ordnungswidrigkeiten wurden an der jeweiligen Örtlichkeit im laufenden Jahr bereits aktenkundig? (Bitte aufschlüsseln.)
5. Wurden im Zeitraum 2010 bis 2017 an den jeweiligen Örtlichkeiten Personen identifiziert, die über keinen gültigen Aufenthaltstitel verfügen? (Ggf. bitte nach Zahl, Jahr und Herkunftsland.)
6. Wurden im Zeitraum 2010 bis 2017 an den jeweiligen Örtlichkeiten verbotene Substanzen sichergestellt? (Ggf. bitte nach Zahl der Fälle, Art der Substanz, Einzelmenge und Jahr aufschlüsseln.)
7. Wurden im Zeitraum 2010 bis 2017 an den jeweiligen Örtlichkeiten Schuss-, Hieb- oder Stichwaffen sichergestellt? (Ggf. bitte nach Zahl der Fälle, Art der Waffe, und Jahr aufschlüsseln.)
8. Welche Maßnahmen hat die Landesregierung im Einzelfall ergriffen, um die Sicherheit und Ordnung an den jeweiligen Örtlichkeiten zu gewährleisten, bzw. zu verbessern?
9. Welche Maßnahmen wurden im Einzelfall in Zusammenarbeit mit oder alleine durch Dritte (z.B. die jeweilige Kommune) ergriffen, um die Sicherheit und Ordnung an der jeweiligen Örtlichkeit zu verbessern?

10. Falls die jeweilige Örtlichkeit als ‚gefährlicher oder verrufener Ort‘ eingestuft war, es aber inzwischen nicht mehr ist, worauf ist dies zurückzuführen?
11. Befinden sich in der Umgebung der jeweiligen Örtlichkeit Schulen, Kindergärten und/oder andere Bildungseinrichtungen und wenn ja, wie wird die Sicherheit der Schüler etc. sichergestellt?“

2. In ihrer Antwort vom 2. Mai 2018 (LT-Drs. 17/2517) teilte die Antragsgegnerin unter näherer Darlegung im Einzelnen mit, dass es in dem betroffenen Zeitraum von Dezember 2010 bis Dezember 2017 insgesamt 44 Örtlichkeiten gegeben habe, die durch die Kreispolizeibehörden als gefährliche Orte im Sinne des § 12 Abs. 1 Nr. 2 PolG NRW gemeldet worden seien. Eine der Auskunft als Anlage 1 beigefügte Gesamtübersicht enthielt auch eine Zuordnung der betroffenen Orte zum Zuständigkeitsbereich der jeweiligen Kreispolizeibehörde. Die von den Antragstellern mit der Frage zu Ziffer B.I.7 begehrte weitergehende Aufschlüsselung unter Nennung der genauen Orte und der betroffenen Straßen und Plätze lehnte die Antragsgegnerin hingegen ab. Zur Begründung führte sie in ihrer Antwort auf die Frage zu Ziffer B.I.7 aus:

„Eine Gesamtübersicht aller durch die KPB gemeldeten Örtlichkeiten ergibt sich aus der Anlage 1 (vgl. Antwort auf Frage 1 und 2). Die Übersicht beinhaltet nach den betroffenen KPB aufgeschlüsselte Örtlichkeiten. Eine Benennung der genauen Orte sowie der betroffenen Straßen und Plätze erfolgte nach sorgfältiger Abwägung der Argumente nicht. Die Entscheidung wurde auch unter Berücksichtigung des Beschlusses des Verwaltungsgerichts Berlin (Aktenzeichen: VG 27 L 180.12), der von dem Oberverwaltungsgericht Berlin (Aktenzeichen: OVG 6 S 44.12) bestätigt wurde, getroffen.

Die Klassifizierung der Örtlichkeit unterliegt einer ständigen Überprüfung. Aufgrund der täglichen Lageentwicklung kommt es regelmäßig zur Anpassung der eingegrenzten Örtlichkeiten. Eine Veröffentlichung würde daher nur eine Momentaufnahme ohne nennenswerten Informationswert darstellen.

Durch die Anonymisierung wird einer Stigmatisierung der Örtlichkeiten verhindert. Bei den Örtlichkeiten handelt es sich nicht zwingend um Orte, die von der Bevölkerung als Angsträume wahrgenommen werden. Vielmehr handelt es sich lediglich um eine polizeiliche Klassifizierung, die anlassunabhängige Identitätsfeststellungen an diesen Örtlichkeiten erlaubt. Erkenntnisse über Vorbereitungshandlungen und

Verabredungen für die Begehung von Straftaten reichen aus, damit Örtlichkeiten durch die Polizei als ‚gefährliche/verrufene Orte‘ eingestuft werden.

Alleine aufgrund der Begrifflichkeit kann es insbesondere in der Öffentlichkeit zu Fehlinterpretationen kommen, wodurch das Sicherheitsgefühl der Bevölkerung negativ beeinflusst werden könnte. Dabei ist auch zu beachten, dass sich die Klassifizierung einer Örtlichkeit auf eng umgrenzte Zeiträume (z.B. ausschließlich an Wochenenden, in den Abendstunden, während eines Fußballspiels, etc.) beziehen kann. Im Rahmen der jeweiligen Lagebeurteilung können Örtlichkeiten – bei vorliegenden Tatbestandsvoraussetzungen – zudem durch jede Polizeibeamtin und jeden Polizeibeamten als ‚gefährlicher/verrufter Ort‘ definiert werden.

Das Vorliegen der rechtlichen Voraussetzungen für die Durchführung der Identitätsfeststellungen ist zwingend – unabhängig von einer geltenden Klassifizierung der Örtlichkeit – vor jedem polizeilichen Einschreiten zu prüfen.

Die Arbeit der Polizei könnte durch die Kenntnis der potenziellen Straftäter über die genauen Örtlichkeiten erschwert werden (z.B. durch das Ausweichen auf angrenzende Straßenzüge).

Polizeiliches Handeln könnte im Voraus berechenbar werden, insbesondere im Bereich der organisierten Kriminalität/Bandenkriminalität (mögliche Örtlichkeiten für Razzien und andere Schwerpunkteinsätze könnten den Tätern vor der Durchführung bekannt sein).“

3. Mit Schreiben vom 12. Juni 2018 beanstandeten die Antragsteller gegenüber der Antragsgegnerin eine aus ihrer Sicht unzureichende Beantwortung ihrer Frage zu Ziffer B.I.7 und mahnten unter Fristsetzung bis Ende Juli 2018 eine vollständige Beantwortung an. Im Einzelnen führten sie aus:

„Sehr geehrter Herr Ministerpräsident,

die Landesregierung hat unsere Große Anfrage in verfassungswidriger Weise nicht vollständig beantwortet. In Nr. 7 Abs. 1 Satz 3 der o.g. Antwort heißt es: ‚Eine Benennung der genauen Orte sowie der betroffenen Straßen und Plätze erfolgte nach sorgfältiger Abwägung der Argumente nicht‘.

Wir verlangen eine vollständige Antwort der Landesregierung auf unsere Frage ‚Bitte schlüsseln Sie die Örtlichkeiten aus der Erhebung für den Zeitraum Dezember 2010 bis Januar 2016 für März 2017 und ggf.

aus der aktuellen Erhebung genau auf. Nennen Sie dabei bitte den genauen Ort und die betroffene Straßen und Plätze‘.

Bitte ergänzen Sie die Antwort der Landesregierung entsprechend bis Ende Juli 2018.

Wir beabsichtigen, in dieser Sache eine Organklage beim Verfassungsgerichtshof zu erheben.“

4. Mit Schreiben des Ministers des Innern vom 20. August 2018 teilte die Antragsgegnerin daraufhin mit:

„Sehr geehrte Frau Abgeordnete,
sehr geehrter Herr Abgeordneter,

mit dem an Herrn Ministerpräsident Laschet gerichteten Bezugsschreiben verlangen Sie als Ergänzung der Antwort der Landesregierung zur Großen Anfrage 2 die genaue Benennung der Örtlichkeiten im Sinne des § 12 Polizeigesetz Nordrhein-Westfalen. Herr Ministerpräsident Laschet hat mich gebeten, Ihnen zu antworten.

Ich bitte um Verständnis, dass ich mich auch nach erneuter Prüfung aus verfassungsrechtlichen Gründen insbesondere unter Aspekten des Staatswohls außerstande sehe, Ihrem Anliegen uneingeschränkt im Rahmen der Großen Anfrage 2 zu entsprechen. Auf die Ihnen mitgeteilten Gründe für diese Entscheidung nehme ich Bezug. Einer Offenlegung der genauen Örtlichkeiten im Sinne des § 12 Polizeigesetz Nordrhein-Westfalen steht insbesondere entgegen, dass die Arbeit der Polizei hierdurch in unvertretbarer Weise erschwert würde. Um dem Informationsbedürfnis trotzdem gerecht zu werden, biete ich jedoch an, die Mitglieder des Innenausschusses des Landtags Nordrhein-Westfalen mündlich in vertraulicher Sitzung über die genauen Örtlichkeiten im Sinne des § 12 Polizeigesetz Nordrhein-Westfalen zu informieren.“

5. Der weitere Schriftverkehr führte nicht zu einer einvernehmlichen Lösung. In ihrem Antwortschreiben an den Minister des Innern vom 11. Oktober 2018 wiesen die Antragsteller zunächst die Auffassung zurück, die Geheimhaltung der genauen Örtlichkeiten sei aus Gründen des Staatswohls geboten. Zugleich baten sie um eine kurzfristige Konkretisierung des Angebots einer vertraulichen Unterrichtung im Innenausschuss, zumal die Antragsteller selbst – mit Ausnahme eines stellvertretenden Mitglieds – nicht Mitglieder des Innenausschusses seien und eine Teilnahmemöglichkeit an der Ausschusssitzung damit nicht geklärt wä-

re. Mit Schreiben des Ministers des Innern vom 23. Oktober 2018 teilte die Antragsgegnerin mit, dass das Angebot dazu dienen solle, dem Informationsbedürfnis der Mitglieder des Innenausschusses gerecht zu werden. Dieses sei unabhängig von einem durch die Antragsteller thematisierten „Informationserfordernis der Öffentlichkeit“ zu betrachten, welches aus Sicht der Landesregierung nach Abwägung der Argumente in diesem Fall aus den bereits bekannten Gründen nicht vorliege. Im Übrigen finde eine Beratung über eine Große Anfrage im Ausschuss nach den einschlägigen Regelungen der Geschäftsordnung des Landtags nur statt, wenn mindestens ein Vertreter bzw. eine Vertreterin der Fragesteller anwesend sei. Eine Klärung der Teilnahmemöglichkeiten der Antragsteller an einer Sitzung des Innenausschusses falle in den Bereich des Parlamentsinnenrechts und damit nicht in den Zuständigkeitsbereich der Landesregierung. Das Angebot zu einer Unterrichtung der Mitglieder des Innenausschusses bestehe fort.

III.

1. Am 31. Oktober 2018 haben die Antragsteller das vorliegende Organstreitverfahren eingeleitet und eine unzureichende Beantwortung ihrer Frage zu Ziffer B.I.7 als verfassungswidrig gerügt. Sie beantragen festzustellen,

dass die Antworten der Antragsgegnerin auf die Unterfrage B.I.7 der großen Anfrage 2 vom 29. November 2017 (LT-Drs. 17/1363 und 17/2517) ihren Informationsanspruch aus Art. 30 Abs. 2 und 3 LV verletzt haben.

Zur Begründung ihres Antrags führen die Antragsteller insbesondere Folgendes aus:

a) Jedem Abgeordneten des Landtags Nordrhein-Westfalen stehe aus Art. 30 Abs. 2 und 3 LV ein Frage- und Informationsrecht gegen die Landesregierung zu, dem grundsätzlich eine Pflicht der Landesregierung zur richtigen, vollständigen und umfassenden Beantwortung entspreche. Nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs kämen als Schranken des Informationsrechts allein die

Funktion des Fragerechts, das gegenseitige Rücksichtnahmegebot oder etwaige Grundrechte privater Dritter in Betracht. Weitere Fallgruppen, insbesondere die durch die Antragsgegnerin angeführten Gründe des Staatswohls, seien bislang nicht anerkannt. Es bestehe auch keine Notwendigkeit, sich insoweit die Rechtsprechung anderer Landesverfassungsgerichte zu eigen zu machen. Ob die Voraussetzungen eines Ausnahmefalls gegeben seien, unterliege der verfassungsgerichtlichen Kontrolle. Grundlage dieser Kontrolle sei allein die Begründung, die die Landesregierung zur Rechtfertigung anführe. Der pauschale Hinweis auf einen verfassungsrechtlich legitimen Verweigerungsgrund sei dabei per se unzureichend. Ein Nachschieben von Gründen insbesondere im verfassungsgerichtlichen Verfahren scheidet wegen des Zwecks des Begründungserfordernisses aus. Maßgeblich seien damit allein die Gründe, die die Landesregierung innerhalb der ihr zur Beantwortung einer parlamentarischen Anfrage gesetzten Frist anführe.

b) Diese rechtfertigten die Verweigerung einer Auskunft nicht. Die behauptete Erschwerung der Arbeit der Polizei sei weder substantiiert dargetan noch abstrakt ersichtlich. Wenn potentielle Straftäter durch eine Bekanntgabe der genauen Örtlichkeiten und die damit einhergehenden erweiterten polizeilichen Befugnisse verdrängt würden, sei dies nicht per se etwas Schlechtes. Soweit die Antragsgegnerin auf die beabsichtigte Durchführung von Razzien verweise, handele es sich um eine aus der Luft gegriffene Schutzbehauptung. Zudem bleibe selbst bei einem öffentlichen Bekanntwerden der gefährlichen Orte das Überraschungsmoment einer konkreten polizeilichen Razzia erhalten. Es sei auch unwahrscheinlich, dass potentielle Straftäter überhaupt Kenntnis von der Veröffentlichung der genauen Örtlichkeiten in einer Landtagsdrucksache erlangten, zumal es sich vielfach um Täter aus dem Bereich der Straßen-, Gewalt- oder Betäubungsmittelkriminalität handeln dürfte. Selbst bei einer entsprechenden Presseberichterstattung dürften diese Täterkreise jedoch nichts wesentlich Neues erfahren und sich auch nicht von einer Fortsetzung ihres kriminellen Tuns abhalten lassen. Ein seitens der Antragsgegnerin befürchtetes Abwandern der Täter an andere Orte sei vollkommen ungewiss.

Auch die behauptete Stigmatisierung der durch die Bekanntgabe betroffenen Örtlichkeiten sei weder substantiiert dargetan noch glaubhaft. Der Antragsgegnerin gehe es offenbar darum, bestehende Probleme zu verschweigen, statt diese zu lösen. Es werde bestritten, dass die Bekanntgabe gefährlicher Orte überhaupt Stigmatisierungseffekte erzeuge bzw. vertiefe. Gerade die öffentliche Nennung entsprechender Problemviertel könne einen positiven Effekt dahin haben, dass Städte, Gemeinden oder gemeinnützige Einrichtungen sich der Örtlichkeit annehmen und durch gezielte Maßnahmen versuchen, das Umfeld und die Gegebenheiten vor Ort zu verändern. Zudem übersehe die Antragsgegnerin, dass sie – auch von ihrem Ansatz ausgehend – zumindest die Orte benennen müsste, an denen überwiegend geschäftlicher Verkehr stattfindet und Wohnbevölkerung damit nicht betroffen sei. Sinngemäß gelte dies auch für die durch die Antragsgegnerin behaupteten Auswirkungen auf das Sicherheitsgefühl der durch die Bekanntgabe Betroffenen. Anders als von der Antragsgegnerin angenommen, könne die öffentliche Benennung der gefährlichen Orte und der damit einhergehenden erweiterten Eingriffsbefugnisse der Polizei positiv zum Sicherheitsgefühl der Bevölkerung beitragen. Auch werde bestritten, dass – wie von der Antragsgegnerin angenommen – zahlreiche Untersuchungen belegten, dass das Sicherheitsgefühl der Bevölkerung an einem konkreten Ort maßgeblich durch die Berichterstattung über eine vorgebliche Kriminalitätsbelastung dieses Ortes geprägt werde und es dabei zu massiven Fehleinschätzungen seitens der Betroffenen komme. Zudem sei es nicht Aufgabe der Regierung, Presseberichterstattung durch das Zurückhalten von Informationen in eine gewünschte Richtung zu lenken. Im Übrigen sei davon auszugehen, dass die Anwohner der Örtlichkeiten die dortigen Begebenheiten bereits kennen und insofern auch tatsächlich keine Stigmatisierung oder weitere Beeinträchtigung des Sicherheitsgefühls drohe. Im Übrigen habe es die Antragsgegnerin selbst in der Hand ihre Antwort so zu formulieren, dass Fehlinterpretationen des gelieferten Datenmaterials ausgeschlossen seien.

c) Soweit in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts anerkannt sei, dass auch der Gesichtspunkt des Staatswohls zu einer Einschränkung des parlamentarischen Informationsanspruchs führen könne, müsse berücksichtigt werden, dass die Antragsteller wegen ihrer Funktion als Mitglieder des Landtags

nicht wie „Außenstehende“ behandelt werden dürften. Aus diesem Grunde komme auch nicht – wie durch die Antragsgegnerin offenbar nachträglich erwogen – in Betracht, nur einzelne Abgeordnete des Landtags zu informieren. Zudem würde eine nur vertrauliche Mitteilung gegen den Grundsatz der Parlamentsöffentlichkeit verstoßen, der auch der Kontrolle der Abgeordneten durch die Bürger und damit der effektiven Verantwortlichkeit des Parlaments gegenüber dem Wähler diene. Unabhängig hiervon fehle es unter den gegebenen Umständen an einer verfassungsrechtlich gebotenen Abwägung zwischen dem angeblichen Staatswohl und dem parlamentarischen Informationsanspruch. Die Antragsgegnerin habe weder nachprüfbare Anknüpfungstatsachen für eine Geheimhaltungsbedürftigkeit der begehrten Informationen benannt noch sich in ihrer allein maßgeblichen Antwort vom 2. Mai 2018 mit der Möglichkeit einer Beantwortung der Frage unter dem Schutz der Vertraulichkeit befasst. Das ohnehin unzureichende Angebot der Antragsgegnerin, nur die Mitglieder des Innenausschusses vertraulich über die genauen Örtlichkeiten zu informieren, sei verspätet und nicht zu berücksichtigen.

d) Auch im Übrigen lasse die Antwort erkennen, dass die Antragsgegnerin entgegen ihrer ausdrücklichen Behauptung gerade keine sorgfältige Abwägungsentscheidung getroffen habe. Dies zeige schon die Bezugnahme auf die sachfremde Entscheidung des Verwaltungsgerichts Berlin. Diese betreffe gar kein Organstreitverfahren um das parlamentarische Frage- und Informationsrecht, sondern einen presserechtlich bzw. informationsfreiheitsrechtlich begründeten Auskunftsanspruch eines Journalisten. Die Entscheidung sei daher zu einem ganz anderen Normenregime ergangen und im Übrigen auch damit begründet worden, dass es für den dort im Wege des vorläufigen Rechtsschutzes geltend gemachten Auskunftsanspruch an der erforderlichen Eilbedürftigkeit fehle und es die durch den Antragsteller behauptete Liste gefährlicher Orte gar nicht gebe. Der Hinweis der Antragsgegnerin darauf, dass die Klassifizierung der Örtlichkeiten einer ständigen Überprüfung unterliege und es aufgrund der täglichen Lageentwicklung regelmäßig zur Anpassung der eingrenzten Örtlichkeiten komme, könne die Verweigerung einer Auskunft ebenfalls nicht tragen. Die Antragsgegnerin habe schon von

Verfassungs wegen nicht zu bestimmen, welche Informationen für die Antragsteller von nennenswertem Informationswert seien.

e) Schließlich hätte die Antragsgegnerin die Antwort auf die Frage zu Ziffer B.I.7 nicht pauschal unter Hinweis auf die von ihr benannten Belange verweigern dürfen. Vielmehr hätte sie sich im Rahmen ihrer schriftlichen Begründung detailliert mit jedem einzelnen gefährlichen Ort auseinandersetzen und in einer für die Antragsteller nachvollziehbaren Weise darlegen müssen, dass einer Veröffentlichung der genauen Ortsbezeichnung im Einzelfall hinreichend gewichtige Geheimhaltungsinteressen entgegenstünden. Die Pflicht der Antragsgegnerin, die Möglichkeit einer Unterrichtung der Antragsteller in nichtöffentlicher, vertraulicher oder geheimer Form zu prüfen, sei im Übrigen auch nicht deshalb entfallen, weil Grund zu der Annahme bestanden hätte, die Antragsteller seien ausschließlich an einer Beantwortung ihrer Anfrage in der Öffentlichkeit interessiert. Die hierfür durch die Antragsgegnerin im verfassungsgerichtlichen Verfahren angeführten Umstände trügen diese Schlussfolgerung tatsächlich nicht. Es handele sich hierbei lediglich um Passagen aus dem Wahlprogramm der Partei AfD für die vergangene Landtagswahl, Äußerungen von prominenten Parteimitgliedern in den Medien sowie anderweitige Medienberichte, aus denen die Antragsgegnerin zu Unrecht die Vermutung ableite, es gehe den Antragstellern mit der vorliegenden Anfrage ausschließlich darum, die durch die Polizei als gefährlich qualifizierten Orte im Sinne ihrer politischen Arbeit zu deuten und in der öffentlichen Debatte nutzbar zu machen.

2. Die Antragsgegnerin tritt den Ausführungen der Antragsteller entgegen und beantragt,

den Antrag zurückzuweisen.

Sie ist der Auffassung, die Antwort auf die im Streit stehende Frage zu Recht verweigert zu haben. Zur Begründung habe sie drei Gesichtspunkte angeführt, namentlich die Erschwerung der Arbeit der Polizei, eine drohende Stigmatisierung der betroffenen Öffentlichkeit und die zu befürchtenden Auswirkungen auf

das Sicherheitsgefühl der Betroffenen. Alle drei Gesichtspunkte stellten verfassungsrechtlich legitime Ausschlussgründe dar, die dem parlamentarischen Informationsanspruch Grenzen setzen.

a) In der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs sei anerkannt, dass der Informationsanspruch der Abgeordneten nicht grenzenlos gelte. Ausnahmen könnten sich namentlich aus der Funktion des Fragerechts, dem Rücksichtnahmegebot und Grundrechten Dritter ergeben. Aus der allen Verfassungsorganen obliegenden Verpflichtung zur gegenseitigen Rücksichtnahme habe der Verfassungsgerichtshof insbesondere den Schutz eines Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung abgeleitet, der einen grundsätzlich nicht ausforschbaren Initiativ-, Beratungs- und Handlungsbereich umfasse. Dieser Schutz der Funktionsfähigkeit der Exekutive sei bislang zwar nur auf die Tätigkeit der Landesregierung selbst bezogen worden, richtigerweise gelte er aber auch für die nachgelagerte Verwaltung. Unabhängig davon sei auch eine Gefährdung des Staats- bzw. Gemeinwohls als verfassungsrechtliche Grenze des parlamentarischen Informationsrechts als eigenständige Fallgruppe anzusehen, wie dies etwa in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts anerkannt sei. Überhaupt zeige eine rechtsvergleichende Untersuchung unter Einbeziehung der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung in den Ländern, dass die begriffliche Umschreibung der Grenzen des parlamentarischen Informationsrechts und die Bildung entsprechender Fallgruppen unterschiedlich ausfielen, die materiell-rechtlichen Maßstäbe aber weitgehend vergleichbar seien. Ganz überwiegend werde zudem angenommen, dass der Landesregierung im Hinblick auf die Tragfähigkeit der vorgebrachten Gründe eine der verfassungsgerichtlichen Prüfung nur in eingeschränktem Umfang unterworfenene Einschätzungsprärogative zustehe.

b) Obwohl die in der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung vorgenommenen Zuordnungen nicht völlig trennscharf seien, ließen sich die durch die Antragsgegnerin geltend gemachten Belange den anerkannten Fallgruppen für die Grenze des Fragerechts zuordnen. Dies gelte ohne weiteres für die drohende Erschwerung der Arbeit der Polizei. Die durch § 12 Abs. 1 Nr. 2 PolG NRW ermöglichten Personenkontrollen an gefährlichen Orten könnten auf unterschiedliche Weise

der Gefahrenabwehr dienen. Möglich sei zum einen die offene Personenkontrolle, die den Kontrollierten selbst sowie Dritte vor der Begehung von Straftaten abschrecken solle. Sehr viel häufiger seien in Nordrhein-Westfalen jedoch verdeckt durchgeführte Maßnahmen der Gefahrerforschung. Jedenfalls für diese Konstellation liege es auf der Hand, dass ein Bekanntwerden der entsprechenden Örtlichkeiten die Tätigkeit der Polizei erschwere, weil Straftäter auf andere Örtlichkeiten auswichen und etwaige Razzien ins Leere gingen. Einen verfassungsrechtlich tragfähigen Grund, eine Mitteilung der genauen Örtlichkeiten zu verweigern, stelle auch die andernfalls drohende Stigmatisierung der ortsansässigen Bevölkerung dar. Es sei allgemein bekannt, dass die Herkunft aus sog. Problemvierteln gerade auch durch die Berichterstattung in den Medien für deren Bewohner benachteiligend wirke. Dieser Effekt würde durch eine öffentliche Bezeichnung dieser Örtlichkeiten als gefährliche bzw. verrufene Orte im Sinne des § 12 Abs. 1 Nr. 2 PolG NRW noch verstärkt. Die Antragsgegnerin trage insoweit eine besondere Verantwortung, die betroffenen Personengruppen vor weiterer Ausgrenzung und Diskriminierung zu schützen. Verfassungsrechtlich sei diese Verantwortung als Teilaspekt des Staatswohls oder jedenfalls als Gebot einer aus den Grundrechten der Anwohner abzuleitenden staatlichen Schutzpflicht anzusehen. In ähnlicher Weise gelte dies schließlich für die absehbaren Auswirkungen für das Sicherheitsgefühl der von einer Bekanntgabe Betroffenen. Auch insoweit sei durch zahlreiche Untersuchungen belegt, dass das Sicherheitsgefühl der Bevölkerung maßgeblich durch die Berichterstattung über eine vorgebliche Kriminalitätsbelastung geprägt werde und es dabei regelmäßig zu massiven Fehleinschätzungen komme. Dies drohe auch bei einer Bekanntgabe der gefährlichen Orte im Sinne des § 12 Abs. 1 Nr. 2 PolG NRW. Tatbestandlich könne deren Einstufung nämlich auf Umständen beruhen, die – etwa bei der Bekämpfung von Geldwäschedelikten – in keinem Zusammenhang mit einer Sicherheitsbedrohung für die Anwohner oder die Öffentlichkeit einhergingen.

c) Die Antragsgegnerin habe die wesentlichen Gesichtspunkte für ihre Entscheidung zudem plausibel und nachvollziehbar begründet. Die Antragsteller hätten ihrer Antwort in dem verfassungsrechtlich gebotenen Maß entnehmen können, weshalb sie eine Antwortpflicht auf die im Streit stehende Frage nicht für ge-

ben erachte. Tiefergehender Ausführungen habe es nicht bedurft, weil die angeführten Gründe evident seien. Hervorzuheben sei zunächst, dass die namentliche Benennung der gefährlichen Orte im Sinne des § 12 Abs. 1 Nr. 2 PolG NRW bereits Gegenstand zahlreicher kleiner parlamentarischer Anfragen gewesen sei. Die Antragsgegnerin habe eine Veröffentlichung der genauen Ortsbezeichnungen auch hier stets verweigert. Soweit in zwei Einzelfällen ausnahmsweise die konkrete Örtlichkeit benannt worden sei, habe es sich um Orte gehandelt, die den Fragestellern bereits bekannt gewesen seien, die zuvor auch in den Medien ausführlich thematisiert worden seien und bei denen ohnehin der Abschreckungseffekt der Personenkontrollen im Vordergrund der polizeilichen Tätigkeit gestanden habe. Lediglich dem Parlamentarischen Untersuchungsausschuss IV der 16. Wahlperiode seien auf einen Beweisbeschluss hin Unterlagen zur Verfügung gestellt worden, die genaue Ortbezeichnungen enthalten hätten. Im Abschlussbericht des Untersuchungsausschusses seien die Orte jedoch zumeist nur grob beschrieben worden.

d) Entgegen der anderslautenden Behauptungen der Antragsteller habe sie deren Informationsanspruch mit den widerstreitenden öffentlichen Geheimhaltungsinteressen auch sorgfältig abgewogen. Ausgangspunkt dieser Abwägung sei eine verfassungsrechtlich gebotene fallbezogen-konkrete Gewichtung der im Raum stehenden Rechtspositionen, die auch die objektive Bedeutung der begehrten Informationen für die parlamentarische Kontrolle der Exekutive einzubeziehen habe. Hiervon ausgehend habe sie – in sachlich zutreffender Weise – berücksichtigt, dass es aufgrund der täglichen Lageentwicklung regelmäßig zur Anpassung der eingegrenzten Örtlichkeiten komme und eine Veröffentlichung daher nur eine Momentaufnahme ohne nennenswerten Informationswert darstellen würde. Die Aufforderung zur Mitteilung der konkreten Örtlichkeiten stelle somit zwar eine im Grundsatz legitime Frage dar. Deren Beantwortung sei aber für den Zweck des Fragerechts, das Regierungshandeln transparent und verantwortlich zu machen, nicht von zentraler Bedeutung. Mit dieser Gewichtung habe sie auch nicht etwa das Ersuchen der Antragsteller politisch bewertet, sondern lediglich den objektiven Informationswert der geforderten Informationen in einer Weise gewichtet, die eine Abwägung mit gegenläufigen Belangen erst ermögliche. Im vorlie-

genden Fall habe die Abwägung dazu geführt, dem Interesse des Landes an der Effektivität von Personenkontrollen an gefährlichen Orten im Sinne des § 12 Abs. 1 Nr. 2 PolG NRW, der Verhinderung einer Stigmatisierung der an solchen Orten lebenden Bevölkerung sowie den absehbaren negativen Auswirkungen einer Bekanntgabe auf das Sicherheitsgefühl dieser Bevölkerung den Vorrang zu geben. Verfassungsrechtlich sei diese Abwägung – auch im Hinblick auf die Einschätzungsprärogative der Landesregierung – nicht zu beanstanden.

e) Schließlich habe unter den gegebenen Umständen keine Pflicht bestanden, die Möglichkeit einer Unterrichtung der Antragsteller unter Geheimschutzbedingungen in Erwägung zu ziehen.. Es habe Anlass zu der Annahme bestanden, dass den Antragstellern ausschließlich an einer öffentlichen Beantwortung ihrer Frage gelegen sei. So sei es den Antragstellern erkennbar darum gegangen, die begehrten Informationen zum Gegenstand einer öffentlichen Debatte zu machen und dabei in ihrem Sinne politisch zu deuten. Unabhängig davon sei zu berücksichtigen, dass der Minister des Innern im Nachgang zur Beantwortung der parlamentarischen Anfrage eine vertrauliche Unterrichtung des Innenausschusses des Landtags angeboten habe.

3. Der Landtag Nordrhein-Westfalen ist von der Einleitung des Organstreitverfahrens in Kenntnis gesetzt worden.

B.

Der Antrag ist gemäß Art. 75 Nr. 2 LV i. V. m. § 12 Nr. 5, §§ 43 ff. des Gesetzes über den Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen (VerfGHG) vom 14. Dezember 1989 (GV. NRW. S. 708, ber. 1993 S. 588), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes zur Änderung des Verfassungsgerichtshofgesetzes vom 21. Juli 2018 (GV. NRW. S. 400), zulässig.

I.

Die Parteifähigkeit der Antragsteller als Mitglieder des 17. Landtags Nordrhein-Westfalen folgt aus Art. 75 Nr. 2 LV und § 12 Nr. 5 VerfGHG. Ihnen kommt gemäß Art. 30 Abs. 2 und 3 LV ein eigener verfassungsrechtlicher Status zu, der im Organstreitverfahren gegenüber anderen Verfassungsorganen verteidigt werden kann (VerfGH NRW, Urteile vom 3. Oktober 1968 – VerfGH 9/67 –, OVGE 24, 296, 305, vom 15. Juni 1999 – VerfGH 6/97 –, OVGE 47, 293 = juris, Rn. 62 ff., und vom 15. Dezember 2015 – VerfGH 12/14 –, NWVBl. 2016, 371 = juris, Rn. 63). Die Antragsgegnerin ist als oberstes Landesorgan ebenfalls parteifähig (VerfGH NRW, Urteile vom 29. April 1997 – VerfGH 9/95 –, OVGE 46, 282 = juris, Rn. 38, vom 26. Mai 2009 – VerfGH 3/09 –, OVGE 52, 297 = juris, Rn. 30, und vom 15. Dezember 2015 – VerfGH 12/14 –, NWVBl. 2016, 371 = juris, Rn. 63).

II.

Die Antragsteller sind antragsbefugt. Gemäß § 44 Abs. 1 VerfGHG ist ein Antrag im Organstreitverfahren nur zulässig, wenn der Antragsteller geltend macht, dass er oder das Organ, dem er angehört, durch eine Maßnahme oder Unterlassung des Antragsgegners in seinen ihm durch die Verfassung übertragenen Rechten und Pflichten verletzt oder unmittelbar gefährdet ist. Den Antragsteller trifft hierbei eine Substantiierungspflicht. Nach § 44 Abs. 2 VerfGHG NRW sind die Maßnahme oder Unterlassung, durch die der Antragsgegner gegen die Verfassung verstoßen haben soll, im Antrag näher darzulegen. Erforderlich, aber auch ausreichend ist, dass eine Verletzung oder unmittelbare Gefährdung des ihm verfassungsrechtlich eingeräumten Rechtsstatus nach dem Vortrag des Antragstellers möglich, d. h. nicht von vornherein ausgeschlossen erscheint (VerfGH NRW, Beschluss vom 28. August 2001 – VerfGH 14/00 –, OVGE 48, 306 = juris, Rn. 40, Urteil vom 13. Dezember 2011 – VerfGH 11/10 –, OVGE 54, 289 = juris, Rn. 91, Beschlüsse vom 30. Juni 2015 – VerfGH 25/13 –, NWVBl. 2016, 105 = juris, Rn. 19, und vom 25. Oktober 2016 – VerfGH 6/16 –, NWVBl. 2017, 144 = juris,

Rn. 25). Diese Voraussetzungen sind hier erfüllt. Die Antragsteller rügen eine unzureichende Beantwortung ihrer an die Antragsgegnerin gerichteten parlamentarischen Anfrage im Hinblick auf die Unterfrage zu Ziffer B.I.7. Sie berufen sich hierzu auf Art. 30 Abs. 2 und 3 LV und damit auf ihre Rechte, die sich unmittelbar aus der Landesverfassung ergeben. Ein die Antragsteller einerseits und die Antragsgegnerin andererseits umschließendes Verfassungsrechtsverhältnis (VerfGH NRW, Urteile vom 26. Mai 2009 – VerfGH 3/09 –, OVGE 52, 297 = juris, Rn. 33, vom 13. Dezember 2011 – VerfGH 11/10 –, OVGE 54, 289 = juris, Rn. 94, und vom 15. Dezember 2015 – VerfGH 12/14 –, NWVBl. 2016, 371 = juris, Rn. 69) liegt damit vor. Es kann auch nicht von vornherein ausgeschlossen werden, dass die als unzureichend beanstandete Antwort Rechte der Antragsteller aus dem zwischen den Beteiligten bestehenden verfassungsrechtlichen Rechtsverhältnis verletzt. Vielmehr erscheint es aufgrund des hinreichend substantiierten Vortrags der Antragsteller möglich, dass die Antragsgegnerin mit ihrer im Streit stehenden Antwort verfassungsrechtlich garantierte Informationsansprüche der Antragsteller in unzulässiger Weise verkürzt hat.

III.

Die Antragsfrist des § 44 Abs. 3 VerfGHG ist eingehalten. Der Antrag ist innerhalb von sechs Monaten gestellt worden. Dies gilt selbst dann, wenn die Antragsteller bereits am 2. Mai 2018 von der unter diesem Datum erteilten Antwort der Antragsgegnerin auf ihre parlamentarische Anfrage Kenntnis erlangt haben, da der Antrag am 31. Oktober 2018 beim Verfassungsgerichtshof eingegangen ist

IV.

Die Antragsteller besitzen das für die Durchführung des Organstreitverfahrens grundsätzlich erforderliche Rechtsschutzbedürfnis (vgl. zu diesem Erfordernis VerfGH NRW, Urteile vom 19. August 2008 – VerfGH 7/07 –, OVGE 51, 289 = juris, Rn. 98, vom 13. Dezember 2011 – VerfGH 11/10 –, OVGE 54, 289 = juris, Rn. 99, vom 15. Dezember 2015 – VerfGH 12/14 –, NWVBl. 2016, 371 = juris, Rn. 98, und Beschluss vom 5. Juli 2018 – VerfGH 3/17 –, juris, Rn. 9).

1. Dieses ist nicht deshalb zu verneinen, weil es die Antragsteller entgegen der ihnen obliegenden Konfrontationsobliegenheit versäumt hätten, die Antragsgegnerin vor Einleitung des Organstreitverfahrens auf eine aus ihrer Sicht nach Maßgabe von Art. 30 Abs. 2 und 3 LV unzureichende Beantwortung ihrer parlamentarischen Anfrage aufmerksam zu machen.

a) Das Rechtsschutzbedürfnis des Antragstellers im Organstreitverfahren setzt das Bestehen eines für den Antragsgegner erkennbaren Streits über Rechte und Pflichten voraus. Bei vermeintlich oder tatsächlich unrichtig bzw. unvollständig beantworteten parlamentarischen Fragen eines Abgeordneten an die Landesregierung trifft den Abgeordneten daher – im Regelfall – eine Konfrontationsobliegenheit. Er muss der Landesregierung durch den Hinweis auf die mutmaßliche Unrichtigkeit bzw. Unvollständigkeit ihrer Antwort die Möglichkeit geben, die Sach- und Rechtslage ihrerseits zu prüfen und ihre Antwort gegebenenfalls zu berichtigen oder zu ergänzen (vgl. BVerfG, Beschlüsse vom 22. November 2011 – 2 BvE 3/08 –, BVerfGE 129, 356 = juris, Rn. 43, und vom 10. Oktober 2017 – 2 BvE 6/16 –, BVerfGE 147, 31 = juris, Rn. 19). Das Erfordernis eines auch für den Antragsgegner erkennbaren Streits über Rechte und Pflichten ist Konsequenz daraus, dass das Organstreitverfahren durch Art. 75 Nr. 2 LV sowie §§ 12 Nr. 5, 43 ff. VerfGHG als kontradiktorische Parteistreitigkeit ausgestaltet ist. Es dient damit ungeachtet der ihm innewohnenden objektiven Funktion zur Klärung und Weiterentwicklung des Verfassungsrechts ebenso wie das Organstreitverfahren vor dem Bundesverfassungsgericht maßgeblich der gegenseitigen Abgrenzung der Kompetenzen von Verfassungsorganen oder ihren Teilen in einem Verfassungsrechtsverhältnis und nicht der davon losgelösten Kontrolle der objektiven Verfassungsmäßigkeit eines bestimmten Organhandelns. Die kontradiktorische Ausgestaltung des Organstreitverfahrens bezweckt eine diskursive Auseinandersetzung der Verfassungsorgane um ihre Kompetenzen (VerfGH NRW, Beschluss vom 5. Juli 2018 – VerfGH 3/17 –, juris, Rn. 10 m.w.N.). Die mit der Konfrontationsobliegenheit verbundene Verpflichtung, sich bereits im politischen Prozess mit der Verfassungsrechtsslage zu befassen und beanspruchte Rechte einzufordern, stellt auch keine unzumutbare Belastung dar. Sie geht nicht über das hinaus, was

für den Umgang zwischen Verfassungsorganen als selbstverständlich zu erwarten ist (vgl. BVerfG, Beschlüsse vom 22. November 2011 – 2 BvE 3/08 –, BVerfGE 129, 356 = juris, Rn. 43, und vom 10. Oktober 2017 – 2 BvE 6/16 –, BVerfGE 147, 31 = juris, Rn. 19).

b) Die Antragssteller haben ihrer Konfrontationsobliegenheit entsprochen. Sie haben mit ihrem Schreiben an den Ministerpräsidenten vom 12. Juni 2018 eine aus ihrer Sicht unzureichende Beantwortung ihrer parlamentarischen Anfrage im Hinblick auf die Unterfrage zu Ziffer B.I.7 beanstandet und unter Hinweis auf die andernfalls in Betracht zu ziehende Einleitung eines Organstreitverfahrens vor dem Verfassungsgerichtshof eine vollständige Beantwortung unter genauer Bezeichnung der als gefährlich im Sinne des § 12 Abs. 1 Nr. 2 PolG NRW qualifizierten Orte angemahnt. Sie haben hierdurch gegenüber der Antragsgegnerin in geeigneter Weise zum Ausdruck gebracht, in deren bisheriger Antwort auf die Unterfrage zu Ziffer B.I.7 eine unzulässige Verkürzung ihres verfassungsrechtlich garantierten Informationsanspruchs zu erblicken, und der Antragsgegnerin damit zugleich die Gelegenheit eingeräumt, ihre Rechtsauffassung, die genauen Örtlichkeiten geheim halten zu dürfen, zu überprüfen sowie ihre Antwort ggf. zu vervollständigen. Die Antragsgegnerin hat mit Schreiben des Ministers des Innern vom 20. August 2018 unter Hinweis auf die bereits in der Antwort auf die parlamentarische Anfrage mitgeteilten Gründe für eine Geheimhaltung eine öffentliche Unterrichtung der Antragsteller abgelehnt und damit – von deren Rechtsstandpunkt aus – einen hinreichenden Anlass zur Einleitung des Organstreitverfahrens gegeben.

2. Das Rechtsschutzbedürfnis ist auch nicht deshalb entfallen, weil die Antragsgegnerin mit dem ablehnenden Schreiben des Ministers des Innern vom 20. August 2018 zugleich in Aussicht gestellt hat, die Mitglieder des Innenausschusses des Landtags Nordrhein-Westfalen mündlich und im Rahmen einer vertraulichen Sitzung über die genauen Örtlichkeiten zu informieren.

a) Das Rechtsschutzbedürfnis für die Durchführung des Organstreitverfahrens kann – ebenso wie dies für das Organstreitverfahren vor dem Bundesverfas-

sungsgericht anerkannt ist – fehlen, wenn zur Durchsetzung der von dem Antragsteller geltend gemachten Rechte ein einfacherer Weg als der des Organstreitverfahrens zur Verfügung steht oder gestanden hat (vgl. BVerfG, Urteile vom 25. Mai 1977 – 2 BvE 1/74 –, BVerfGE 45, 1 = juris, Rn. 100, vom 18. Dezember 1984 – 2 BvE 13/83 –, BVerfGE 68, 1 = juris, Rn. 114 ff., 119, und vom 12. Juni 1994 – 2 BvE 3/92 u.a. –, BVerfGE 90, 286 = juris, Rn. 209, Beschlüsse vom 17. Juni 2009 – 2 BvE 3/07 –, BVerfGE 124, 78 = juris, Rn. 102, und vom 13. Oktober 2016 – 2 BvE 2/15 –, NVwZ 2017, 137 = juris, Rn. 104). Dies ist etwa dann zu erwägen, wenn der Antragsteller eine naheliegende politische Handlungsoption ungenutzt gelassen hat, durch die er den zwischen den Beteiligten entstandenen Verfassungsstreit hätte vermeiden können (VerfGH NRW, Urteil vom 13. Dezember 2011 – VerfGH 11/10 –, OVG 54, 289 = juris, Rn. 99).

b) Solche Umstände sind hier jedoch nicht gegeben. Dabei kann offenbleiben, ob die durch die Antragsgegnerin angebotene Verfahrensweise überhaupt geeignet gewesen wäre, den Antragstellern hinreichenden Zugang zu den von ihnen begehrten Informationen zu verschaffen. Dies ist zweifelhaft, weil die Antragsteller nicht Mitglieder des Innenausschusses des Landtags sind; lediglich die Antragstellerin zu 2. gehört als stellvertretendes Mitglied dem Innenausschuss an. Von den dort durch die Antragsgegnerin mündlich und unter der Bedingung der Vertraulichkeit erteilten Informationen würden die Antragsteller daher nicht ohne weiteres Kenntnis erlangen können. Eine Eignung ist allerdings auch nicht von vornherein auszuschließen. § 55 Abs. 2 der Geschäftsordnung des 17. Landtags Nordrhein-Westfalen (GO LT NRW) in der am 1. Juni 2017 beschlossenen Fassung des Antrags der Fraktion der CDU, der Fraktion der SPD, der Fraktion der FDP und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen (Plenarprotokoll 17/1 S. 9, LT-Drs. 17/1) lässt jedenfalls auch bei vertraulichen Ausschusssitzungen die Teilnahme von Mitgliedern des Landtags, die dem Ausschuss nicht angehören, zu, wenn der Ausschuss dieser Teilnahme zustimmt. Dass sich die Antragsteller erfolglos um eine solche Zustimmung bemüht hätten, haben sie nicht aufgezeigt. Hierauf kommt es jedoch nicht weiter an. Die Antragsteller erstreben in erster Linie eine öffentliche Unterrichtung durch die Antragsgegnerin. Zwar können berechnete Geheimhaltungsinteressen im Einzelfall einer öffentlichen Unterrichtung

entgegenstehen, so dass zur Auflösung des Spannungsverhältnisses zwischen dem Informationsanspruch des Antragstellers und der Geheimhaltungsbedürftigkeit der begehrten Informationen eine Unterrichtung in nichtöffentlicher, vertraulicher oder geheimer Form in Betracht zu ziehen ist (VerfGH NRW, Urteil vom 19. August 2008 – VerfGH 7/07 –, OVGE 51, 289 = juris, Rn. 263). Der mit dieser Verfahrensweise einhergehende Verzicht auf Publizität bedingt jedoch regelmäßig eine Einschränkung des parlamentarischen Diskussionsprozesses und der parlamentarischen Kontrolle. Sie stellt daher keine gleichwertige Alternative zu einer öffentlichen Unterrichtung dar und ist durch den Antragsteller nur unter der Bedingung der tatsächlichen Geheimhaltungsbedürftigkeit der begehrten Informationen hinzunehmen. Für die Durchsetzung des hier in erster Linie behaupteten Anspruchs auf eine öffentliche Unterrichtung stehen den Antragstellern keine anderen Möglichkeiten außerhalb des Organstreitverfahrens zur Verfügung.

C.

Der Antrag ist begründet. Die Antwort der Antragsgegnerin auf die Unterfrage B.I.7 der großen Anfrage 2 vom 29. November 2017 (LT-Drs. 17/1363 und 17/2517) verletzt den Informationsanspruch der Antragsteller aus Art. 30 Abs. 2 und 3 LV.

I.

Die Landesregierung ist grundsätzlich verpflichtet, Fragen von Abgeordneten des Landtags Nordrhein-Westfalen zu beantworten. Das Frage- und Informationsrecht ist Teil des durch die Verfassung gewährleisteten Abgeordnetenstatus. Es ist grundsätzlich auf die Beantwortung gestellter Fragen in der Öffentlichkeit angelegt (1.). Seine Grenzen ergeben sich aus der Verfassung selbst. In Betracht kommt insoweit neben der Funktion des Frage- und Informationsrechts, dem im Verhältnis der Staatsorgane zueinander geltenden Gebot gegenseitiger Rücksichtnahme und den zu achtenden Grundrechten privater Dritter auch das Staatswohl, das durch das Bekanntwerden geheimhaltungsbedürftiger Informationen gefährdet werden kann (2.). Weigert sich die Landesregierung ausnahms-

weise, eine an sie gerichtete Frage zu beantworten, oder kommt nach ihrer Auffassung nur eine Unterrichtung in nichtöffentlicher, vertraulicher oder geheimer Form in Betracht, so hat sie die Gründe hierfür darzulegen (3.).

1. Jedem Mitglied des Landtags Nordrhein-Westfalen steht nach Maßgabe der Ausgestaltung durch die Geschäftsordnung des Landtags (VerfGH NRW, Urteil vom 15. Dezember 2015 – VerfGH 12/14 –, NWVBl. 2016, 371 = juris, Rn. 101) ein Frage- und Informationsrecht gegen die Landesregierung zu, dem grundsätzlich eine Pflicht der Landesregierung zur vollständigen und zutreffenden Beantwortung korrespondiert (VerfGH NRW, Urteile vom 4. Oktober 1993 – VerfGH 15/92 –, OVGE 43, 274 = juris, Rn. 95 ff., vom 19. August 2008 – VerfGH 7/07 –, OVGE 51, 289 = juris, Rn. 244, und vom 15. Dezember 2015 – VerfGH 12/14 –, NWVBl. 2016, 371 = juris, Rn. 101).

a) Dieses Frage- und Informationsrecht folgt im Ausgangspunkt aus dem in Art. 30 Abs. 2 LV gewährleisteten Status des Abgeordneten (VerfGH NRW, Urteile vom 4. Oktober 1993 – VerfGH 15/92 –, OVGE 43, 274 = juris, Rn. 95 ff., vom 19. August 2008 – VerfGH 7/07 –, OVGE 51, 289 = juris, Rn. 244, und vom 15. Dezember 2015 – VerfGH 12/14 –, NWVBl. 2016, 371 = juris, Rn. 101). Es hat eine ausdrückliche Anerkennung nunmehr auch in der Bestimmung des Art. 30 Abs. 3 LV gefunden. Hiernach haben die Abgeordneten im Landtag insbesondere das Recht, das Wort zu ergreifen, Fragen und Anträge zu stellen sowie an Wahlen und Abstimmungen teilzunehmen. Das Nähere regelt die Geschäftsordnung. Die durch Art. 1 Nr. 1 Buchst. c) des Gesetzes zur Änderung der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen vom 25. Oktober 2016 (GV. NRW. S. 859) eingeführte Vorschrift soll nach dem Willen des verfassungsändernden Gesetzgebers den Kern grundlegender Statusrechte des Abgeordneten im Zusammenhang darstellen (LT-Drs. 16/12350, S. 15). Art. 30 Abs. 3 LV ist daher nicht als abschließende Regelung des Abgeordnetenstatus und der aus ihm folgenden Rechte konzipiert, sondern im Wesentlichen von klarstellender Bedeutung (Thesling, in Heusch/Schönenbroicher, Landesverfassung NRW, 2. Aufl. 2020, Art. 30 Rn. 19).

b) Das Frage- und Informationsrecht soll dem Abgeordneten die für seine Tätigkeit erforderlichen Informationen verschaffen. Neben der Mitwirkung an der Gesetzgebung gehört zu den Aufgaben des Abgeordneten auch die Mitwirkung an der parlamentarischen Kontrolle der Landesregierung (VerfGH NRW, Urteil vom 15. Dezember 2015 – VerfGH 12/14 –, NWVBl. 2016, 371 = juris, Rn. 102). Die parlamentarische Kontrolle der Landesregierung verwirklicht den Grundsatz der Gewaltenteilung, der nicht auf eine vollständige Trennung der Funktionen der Staatsgewalt, sondern auf die politische Machtverteilung, das Ineinandergreifen der drei Gewalten und die daraus resultierende gegenseitige Kontrolle und Begrenzung mit der Folge der Mäßigung der Staatsgewalt zielt (vgl. BVerfG, Urteile vom 13. Juni 2017 – 2 BvE 1/15 –, BVerfGE 146, 1 = juris, Rn. 85, und vom 7. November 2017 – 2 BvE 2/11 –, BVerfGE 147, 50 = juris, Rn. 196). Gerade im Hinblick auf die starke verfassungsrechtliche Stellung der Landesregierung ist der Abgeordnete zur Ausschöpfung seiner parlamentarischen Kontrollbefugnisse in hohem Maße auch auf denjenigen Sachverstand und die Informationen angewiesen, die der Landesregierung durch die Ministerialverwaltung zur Verfügung stehen (VerfGH NRW, Urteile vom 4. Oktober 1993 – VerfGH 15/92 –, OVGE 43, 274 = juris, Rn. 100, und vom 15. Dezember 2015 – VerfGH 12/14 –, NWVBl. 2016, 371 = juris, Rn. 102). Zugleich ist die Kontrollfunktion Ausdruck der aus dem Demokratieprinzip folgenden Verantwortlichkeit der Regierung gegenüber dem Parlament. Geheimhaltung gegenüber dem Parlament beschränkt die parlamentarischen Kontrollmöglichkeiten und kann deshalb den notwendigen demokratischen Legitimationszusammenhang beeinträchtigen oder unterbrechen (vgl. BVerfG, Urteile vom 13. Juni 2017 – 2 BvE 1/15 –, BVerfGE 146, 1 = juris, Rn. 87 ff., und vom 7. November 2017 – 2 BvE 2/11 –, BVerfGE 147, 50 = juris, Rn. 197 ff.).

c) Das Frage- und Informationsrecht ist auf die Beantwortung gestellter Fragen in der Öffentlichkeit angelegt (vgl. BVerfG, Beschluss vom 1. Juli 2009 – 2 BvE 5/06 –, BVerfGE 124, 161 = juris, Rn. 132, und Urteil vom 7. November 2017 – 2 BvE 2/11 –, BVerfGE 147, 50 = juris, Rn. 200), auch wenn berechtigte Geheimhaltungsbedürfnisse der Regierung im Einzelfall einer öffentlichen Unterrichtung mit der Folge entgegenstehen können, dass eine Unterrichtung in nichtöffentlicher,

vertraulicher oder geheimer Form in Betracht zu ziehen ist (vgl. VerfGH NRW, Urteil vom 19. August 2008 – VerfGH 7/07 –, OVGE 51, 289 = juris, Rn. 263; BVerfG, Urteil vom 7. November 2017 – 2 BvE 2/11 –, BVerfGE 147, 50 = juris, Rn. 202). Verhandeln von Argument und Gegenargument, öffentliche Debatte und öffentliche Diskussion sind wesentliche Elemente des demokratischen Parlamentarismus. Das im parlamentarischen Verfahren gewährleistete Maß an Öffentlichkeit der Auseinandersetzung und Entscheidungssuche eröffnet nicht nur Möglichkeiten eines Ausgleichs widerstreitender Interessen, die bei einem weniger transparenten Verfahren sich so nicht ergäben. Der Grundsatz der Parlamentsöffentlichkeit ermöglicht auch die Kontrolle durch die Bürger und dient damit der effektiven Verantwortlichkeit des Parlaments gegenüber dem Wähler. Diese parlamentarische Verantwortung gegenüber den Wählern ist ein zentraler Mechanismus des effektiven Einflusses des Volkes auf die Ausübung der Staatsgewalt. Eine verantwortliche Teilhabe der Bürger an der politischen Willensbildung des Volkes setzt voraus, dass der Einzelne von den zu entscheidenden Sachfragen, von den durch die verfassten Staatsorgane getroffenen Entscheidungen, Maßnahmen und Lösungsvorschlägen genügend weiß, um sie beurteilen, billigen oder verwerfen zu können (vgl. zum Ganzen BVerfG, Urteil vom 7. November 2017 – 2 BvE 2/11 –, BVerfGE 147, 50 = juris, Rn. 200 f. m. w. N.).

2. Das Frage- und Informationsrecht des Abgeordneten besteht nicht uneingeschränkt. Seine Grenzen ergeben sich aus der Verfassung selbst. Sie betreffen sowohl die Entscheidung, ob überhaupt eine Antwort gegeben werden muss, als auch die Art und Weise der Antwort. Antwortpflicht und Antwortverweigerung stehen dabei in einem verfassungsrechtlichen Regel-Ausnahme-Verhältnis (VerfGH NRW, Urteile vom 4. Oktober 1993 – VerfGH 15/92 –, OVGE 43, 274 = juris, Rn. 104 f., vom 19. August 2008 – VerfGH 7/07 –, OVGE 51, 289 = juris, Rn. 244 f., und vom 15. Dezember 2015 – VerfGH 12/14 –, NWVBl. 2016, 371 = juris, Rn. 108).

a) Eine Beschränkung der Antwortpflicht als solcher ergibt sich zunächst aus der Funktion des Fragerechts, die Tätigkeit der Abgeordneten bei der Erfüllung der ihnen verfassungsrechtlich zugewiesenen Aufgaben zu erleichtern. Die gegen-

ständige Reichweite des Informationsanspruchs korreliert daher mit dem Inhalt der wahrzunehmenden Parlamentsaufgaben. Für den Aufgabenbereich der Gesetzgebung bedeutet dies, dass sich die Antwortpflicht der Landesregierung auf sämtliche Gegenstände bezieht, für die dem Landtag Nordrhein-Westfalen die Gesetzgebungskompetenz zusteht. Für den Aufgabenbereich der Regierungskontrolle erstreckt sich die Antwortpflicht auf alle Bereiche, für welche die Landesregierung verantwortlich ist. Dieser Verantwortungsbereich beschränkt sich nicht auf das Regierungshandeln im engeren Sinne, sondern umfasst darüber hinaus alle Gegenstände, für welche die Regierung unmittelbar oder mittelbar zuständig ist. Kontrollobjekt sind somit sowohl die von der Regierung selbst wahrgenommenen Aufgaben als auch der von ihr verantwortete Aufgabenbereich nachgeordneter Behörden. Das parlamentarische Fragerecht bezieht sich folglich auf jede politische Angelegenheit, in der die Regierung oder eines ihrer Mitglieder tätig geworden ist oder kraft rechtlicher Vorschriften tätig werden kann (VerfGH NRW, Urteile vom 19. August 2008 – VerfGH 7/07 –, OVGE 51, 289 = juris, Rn. 246, und vom 15. Dezember 2015 – VerfGH 12/14 –, NWVBl. 2016, 371 = juris, Rn. 110).

b) Der Informationsanspruch ist zudem sowohl für den Bereich der Gesetzgebung als auch für den Bereich der parlamentarischen Kontrolle der Regierung durch die allen Verfassungsorganen und ihren Gliederungen obliegende Verpflichtung zur gegenseitigen Rücksichtnahme begrenzt. Zu respektieren ist vor allem ein Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung, der einen grundsätzlich nicht ausforschbaren Initiativ-, Beratungs- und Handlungsbereich umfasst (VerfGH NRW, Urteile vom 4. Oktober 1993 – VerfGH 15/92 –, OVGE 43, 274 = juris, Rn. 105 ff., vom 19. August 2008 – VerfGH 7/07 –, OVGE 51, 289 = juris, Rn. 247, und vom 15. Dezember 2015 – VerfGH 12/14 –, NWVBl. 2016, 371 = juris, Rn. 112 ff.). Zum geschützten Kernbereich gehört insbesondere die interne Willensbildung der Landesregierung im Vorfeld einer Entscheidung. Dies betrifft sowohl Erörterungen im Kabinett als auch die Vorbereitung von Kabinetts- und Ressortentscheidungen, die sich vornehmlich in ressortübergreifenden und -internen Abstimmungsprozessen vollzieht. Bei dem einer konkreten Positionierung vorgelagerten Willensbildungsprozess der Landesregierung handelt es sich

um einen von verschiedenen politischen sowie innerorganschaftlichen Belangen, Erwägungen und Entwicklungen abhängigen Vorgang, der den Bereich der Landesregierung noch nicht verlässt und über den der Landtag von Verfassungs wegen grundsätzlich (noch) nicht zu informieren ist (VerfGH NRW, Urteil vom 15. Dezember 2015 – VerfGH 12/14 –, NWVBl. 2016, 371 = juris, Rn. 113 m. w. N.). Der Kernbereichsschutz beschränkt sich aber nicht auf den Schutz gegen unmittelbare Eingriffe in die autonome Willensbildung der Regierung, sondern wirkt über den Zeitpunkt des Abschlusses der Entscheidungsfindung hinaus. Ein nach Abschluss des Entscheidungsprozesses einsetzender schrankenloser Anspruch auf Informationen aus diesem Bereich würde vor allem durch seine einengenden Vorwirkungen die Regierung in der selbstständigen Wahrnehmung ihrer Aufgaben beeinträchtigen. Andererseits können nach Abschluss des betroffenen Vorgangs grundsätzlich auch Informationen aus dem Bereich der regierungsinternen Willensbildung dem parlamentarischen Zugriff unterliegen. Damit sind Informationen aus dem Vorfeld von Regierungsentscheidungen nach Abschluss des jeweiligen Vorgangs nicht mehr in demselben Umfang geschützt wie in der Phase, in der die Kenntnisnahme Dritter diesen eine unmittelbare Einflussnahme auf die Entscheidung ermöglichen würde. Die Grenzen des parlamentarischen Informationsanspruchs in Bezug auf abgeschlossene Vorgänge lassen sich nur unter Berücksichtigung der jeweiligen Umstände des Einzelfalls feststellen. Diese und die damit verbundenen Belange, nämlich das Informationsinteresse des Abgeordneten und das Interesse der Landesregierung, keinen Einblick in ihre interne Willensbildung zu gewähren, sind gegeneinander abzuwägen (vgl. zu den Einzelheiten VerfGH NRW, Urteil vom 15. Dezember 2015 – VerfGH 12/14 –, NWVBl. 2016, 371 = juris, Rn. 114 ff. m. w. N.). Von vornherein nicht vom Kernbereichsschutz erfasst werden solche Unterlagen oder Datenträger, die zwar der Meinungsbildung der Regierung zugrunde liegen, selbst aber keine Rückschlüsse auf diese zulassen (VerfGH NRW, Urteil vom 15. Dezember 2015 – VerfGH 12/14 –, NWVBl. 2016, 371 = juris, Rn. 119 m. w. N.).

c) Die Pflicht der Landesregierung zur Beantwortung parlamentarischer Anfragen wird zudem dadurch begrenzt, dass sie als Ausübung öffentlicher Gewalt gemäß Art. 4 Abs. 1 LV i.V.m. Art. 1 Abs. 3 GG die grundrechtlich geschützten Positio-

nen privater Dritter zu beachten hat (VerfGH, Urteile vom 19. August 2008 – VerfGH 7/07 –, OVGE 51, 289 = juris, Rn. 248, und vom 15. Dezember 2015 – VerfGH 12/14 –, NWVBl. 2016, 371 = juris, Rn. 120).

aa) Von Bedeutung kann insoweit etwa der grundrechtliche Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen sein (vgl. bereits VerfGH NRW, Urteil vom 19. August 2008 – VerfGH 7/07 –, OVGE 51, 289 = juris, Rn. 248). Werden Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse privater Dritter durch den Staat offengelegt oder verlangt er deren Offenlegung, so ist das Grundrecht der Berufsfreiheit aus Art. 4 Abs. 1 LV i.V.m. Art. 12 Abs. 1 GG in seinem Schutzbereich berührt. Es schützt das berufsbezogene Verhalten einzelner Personen oder Unternehmen am Markt. Erfolgt die unternehmerische Tätigkeit nach den Grundsätzen des Wettbewerbs, wird die Reichweite des Freiheitsschutzes auch durch die rechtlichen Regeln mitbestimmt, die den Wettbewerb ermöglichen und begrenzen. Behindert eine den Wettbewerb beeinflussende staatliche Maßnahme eine juristische Person in ihrer beruflichen Tätigkeit, so stellt dies eine Beschränkung des Freiheitsrechts dar. Denn durch eine Offenlegung kann die Ausschließlichkeit der Nutzung des betroffenen Wissens für den eigenen Erwerb beeinträchtigt werden. Wird exklusives wettbewerbserhebliches Wissen den Konkurrenten zugänglich, mindert dies die Möglichkeit, die Berufsausübung unter Rückgriff auf dieses Wissen erfolgreich zu gestalten. So können unternehmerische Strategien durchkreuzt werden. Auch kann ein Anreiz zu innovativem unternehmerischen Handeln entfallen, weil die Investitionskosten nicht eingebracht werden können, während gleichzeitig Dritte unter Einsparung solcher Kosten das innovativ erzeugte Wissen zur Grundlage ihres eigenen beruflichen Erfolgs in Konkurrenz mit dem Geheimnisträger nutzen (vgl. BVerfG, Urteil vom 7. November 2017 – 2 BvE 2/11 –, BVerfGE 147, 50 = juris, Rn. 234 f. m. w. N.).

bb) In ähnlicher Weise kann sich eine Einschränkung des Informationsrechts aus staatlichen Schutzpflichten zugunsten des durch Art. 4 Abs. 1 LV i.V.m. Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG garantierten Rechts auf Leben und körperliche Unversehrtheit ergeben. Dieses Grundrecht verpflichtet den Staat dazu, das Leben und die körperliche Unversehrtheit des Einzelnen zu schützen, das heißt vor allem, es auch

vor rechtswidrigen Eingriffen von Seiten anderer zu bewahren. Gefahren für dieses Rechtsgut können sich etwa ergeben, wenn durch die Beantwortung einer parlamentarischen Anfrage die Identität einer V-Person preisgegeben wird oder Rückschlüsse darauf ermöglicht werden und als Folge Reaktionen der beobachteten Personen oder Organisationen zu befürchten sind (vgl. BVerfG, Urteil vom 13. Juni 2017 – 2 BvE 1/15 –, BVerfGE 146, 1 = juris, Rn. 101; VerfGH BY, Entscheidung vom 20. März 2014 – Vf. 72-IVa-12 –, BayVBl. 2014, 464 = juris, Rn. 82).

cc) Darüber hinaus kann die Beantwortung einer parlamentarischen Anfrage Auswirkungen auf das aus Art. 4 Abs. 1 LV i.V.m. Art. 2 Abs. 1 und Art. 1 Abs. 1 GG folgende Persönlichkeitsrecht privater Dritter haben (vgl. BVerfG, Urteile vom 13. Juni 2017 – 2 BvE 1/15 –, BVerfGE 146, 1 = juris, Rn. 102, und vom 7. November 2017 – 2 BvE 2/11 –, BVerfGE 147, 50 = juris, Rn. 236; VerfGH BY, Entscheidung vom 20. März 2014 – Vf. 72-IVa-12 –, BayVBl. 2014, 464 = juris, Rn. 83). Dieses Grundrecht gewährleistet den Schutz der engeren persönlichen Lebenssphäre und die Erhaltung ihrer Grundbedingungen. Das allgemeine Persönlichkeitsrecht ergänzt als „unbenanntes“ Freiheitsrecht die speziellen „benannten“ Freiheitsrechte, die ebenfalls konstituierende Elemente der Persönlichkeit schützen. Das Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit und die Menschenwürde sichern jedem Einzelnen einen autonomen Bereich privater Lebensgestaltung, in dem er seine Individualität entwickeln und wahren kann. Zu den Schutzgütern zählen unter anderem die Privat-, Geheim- und Intimsphäre sowie die persönliche Ehre und das Verfügungsrecht über die Darstellung der eigenen Person. Eine wesentliche Gewährleistung ist der Schutz vor Äußerungen, die geeignet sind, sich abträglich auf das Ansehen einer Person, insbesondere ihr Bild in der Öffentlichkeit, auszuwirken (vgl. BVerfG, Urteil vom 13. Juni 2017 – 2 BvE 1/15 –, BVerfGE 146, 1 = juris, Rn. 102 m. w. N.). Ferner gibt es dem Einzelnen in seiner Ausformung als Recht auf informationelle Selbstbestimmung die Befugnis, selbst über die Preisgabe und Verwendung persönlicher Daten sowie darüber zu entscheiden, wann und innerhalb welcher Grenzen persönliche Lebenssachverhalte offenbart werden. Das Recht gewährt seinen Trägern insbesondere Schutz gegen unbegrenzte Erhebung, Speicherung, Verwendung oder

Weitergabe der auf sie bezogenen, individualisierten oder individualisierbaren Daten (vgl. BVerfG, Urteile vom 13. Juni 2017 – 2 BvE 1/15 –, BVerfGE 146, 1 = juris, Rn. 102 m. w. N., und vom 7. November 2017 – 2 BvE 2/11 –, BVerfGE 147, 50 = juris, Rn. 236 m. w. N.).

dd) Die durch Art. 4 Abs. 1 LV i.V.m. Art. 1 Abs. 3 GG gebotene Beachtung grundrechtlich geschützter Positionen privater Dritter berechtigt die Landesregierung jedoch nicht, eine Beantwortung parlamentarischer Anfragen schlechthin zu verweigern. Das verfassungsmäßige Frage- und Informationsrecht und die damit verbundene Auskunftspflicht der Regierung stellen im Ausgangspunkt eine hinreichende Grundlage für einen in der Auskunftserteilung liegenden Grundrechtseingriff dar. In der Aufgabenzuweisung liegt grundsätzlich auch eine Ermächtigung zum Informationshandeln der Regierung; einer weitergehenden gesetzlichen Regelung bedarf es insoweit nicht (vgl. BVerfG, Urteil vom 7. November 2017 – 2 BvE 2/11 –, BVerfGE 147, 50 = juris, Rn. 244). Da die Grundrechte privater Dritter und das Frage- und Informationsrecht des Abgeordneten gleichermaßen auf der Ebene des Verfassungsrechts angesiedelt sind, müssen sie im konkreten Fall einander so zugeordnet werden, dass beide so weit wie möglich ihre Wirkungen entfalten. Bei der hiernach gebotenen Abwägung sind Art und Bedeutung des mit der Anfrage verfolgten Ziels und die Schutzwürdigkeit und -bedürftigkeit der grundrechtlich geschützten Positionen privater Dritter zu berücksichtigen (VerfGH NRW, Urteil vom 19. August 2008 – VerfGH 7/07 –, OVGE 51, 289 = juris, Rn. 248).

Zur Herstellung der verfassungsrechtlich gebotenen praktischen Konkordanz hat die Landesregierung im Rahmen dieser Abwägung insbesondere die Möglichkeit einer Unterrichtung in nichtöffentlicher, vertraulicher oder geheimer Form in Betracht zu ziehen. Die durch den Verzicht auf die im Regelfall vorgesehene Publizität bedingte Einschränkung des parlamentarischen Diskussionsprozesses beeinträchtigt die demokratische Kontrolle des Regierungshandelns weniger stark als die gänzliche Vorenthaltung der erbetenen Informationen (VerfGH NRW, Urteil vom 19. August 2008 – VerfGH 7/07 –, OVGE 51, 289 = juris, Rn. 263; vgl. auch BVerfG, Urteil vom 7. November 2017 – 2 BvE 2/11 –, BVerfGE 147, 50 = juris,

Rn. 202 ff.). Auch zugunsten des Schutzes der Grundrechte privater Dritter gestattet die Bedeutung, die das Frage- und Informationsrecht des Abgeordneten für die Kontrolle der Regierung und die parlamentarische Demokratie hat, in aller Regel dann keine Verkürzung des grundsätzlichen Rechts auf Beantwortung der der Regierung gestellten Fragen, wenn Parlament und Regierung hinreichende Vorkehrungen für den Geheimschutz getroffen haben, die das ungestörte Zusammenwirken beider Verfassungsorgane auf diesem Gebiet gewährleisten, und wenn der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gewahrt ist. Eine Ausnahme hiervon gilt nur für solche Informationen, deren Weitergabe wegen ihres streng persönlichen Charakters für die Betroffenen unzumutbar ist (vgl. BVerfG, Urteil vom 13. Juni 2017 – 2 BvE 1/15 –, BVerfGE 146, 1 = juris, Rn. 105 m. w. N.).

Die Pflicht der Landesregierung, im Rahmen der Abwägung zwischen den grundrechtlich geschützten Positionen privater Dritter und dem Frage- und Informationsrecht des Abgeordneten die Möglichkeit einer Unterrichtung in nichtöffentlicher, vertraulicher oder geheimer Form in Betracht zu ziehen, setzt keinen hierauf gerichteten besonderen Antrag voraus. Das in der Anbringung einer Großen oder Kleinen Anfrage gemäß § 90 Abs. 1 bzw. § 92 Abs. 3 Satz 2 GO LT enthaltene Begehren nach schriftlicher Antwort schließt regelmäßig als Minus den Wunsch nach Unterrichtung in sonstiger Weise ein, wenn anders dem Informationsanliegen nicht entsprochen werden kann. Nur wenn ausnahmsweise Anlass zu der Annahme besteht, dass dem Fragesteller – aus welchem Grund auch immer – ausschließlich an einer öffentlichen Beantwortung seiner Frage gelegen ist, brauchen alternative Unterrichtsmodalitäten nicht in Betracht gezogen zu werden (vgl. VerfGH NRW, Urteil vom 19. August 2008 – VerfGH 7/07 –, OVGE 51, 289 = juris, Rn. 265 für den Fall einer Kleinen Anfrage).

d) Neben der Funktion des Frage- und Informationsrechts, dem im Verhältnis der Staatsorgane zueinander geltenden Gebot gegenseitiger Rücksichtnahme und den zu beachtenden Grundrechten privater Dritter bildet auch das Wohl des Bundes oder eines Landes (Staatswohl), das durch das Bekanntwerden geheimhaltungsbedürftiger Informationen gefährdet werden kann, eine aus der Verfassung selbst abzuleitende Grenze der Informationspflicht.

aa) Für die Ebene des Bundes ist geklärt, dass das Staatswohl nicht nur dem Beweiserhebungsrecht parlamentarischer Untersuchungsausschüsse, sondern im Hinblick auf die Vergleichbarkeit der Sachverhalte auch dem parlamentarischen Informationsanspruch im Allgemeinen Grenzen setzt (vgl. BVerfG, Urteile vom 13. Juni 2017 – 2 BvE 1/15 –, BVerfGE 146, 1 = juris, Rn. 94 f., und vom 7. November 2017 – 2 BvE 2/11 –, BVerfGE 147, 50 = juris, Rn. 246). Auch das Verfassungsrecht anderer Länder sieht – teils ausdrücklich, teils implizit – das Staatswohl als Grenze parlamentarischer Informationsansprüche gegen die Landesregierung vor (vgl. zuletzt etwa VerfG HH, Urteil vom 28. November 2013 – 1/13 –, NVwZ 2014, 135 = juris, Rn. 51; VerfGH BY, Entscheidung vom 20. März 2014 – Vf. 72-IVa-12 –, BayVBl. 2014, 464 = juris, Rn. 77 ff.; LVerfG ST, Urteil vom 25. Januar 2016 – LVG 6/15 –, NVwZ-RR 2016, 401 = juris, Rn. 70; VerfGH MV, Beschluss vom 30. Juni 2016 – 2/15 –, NordÖR 2017, 83 = juris, Rn. 30; StGH HB, Urteil vom 14. Februar 2017 – St 4/16 –, NordÖR 2017, 225 juris, Rn. 51; VerfGH BE, Beschluss vom 20. März 2019 – 92/17 –, juris, Rn. 21). In vergleichbarer Weise können Belange des Staatswohls auch eine Verkürzung des Frage- und Informationsrechts der Mitglieder des Landtags Nordrhein-Westfalen rechtfertigen (Thesling, in Heusch/Schönenbroicher, Landesverfassung NRW, 2. Aufl. 2020, Art. 40 Rn. 7). Es ist bereits im Hinblick auf das im Verhältnis der Staatsorgane zueinander prägende Gebot gegenseitiger Rücksichtnahme anerkannt, dass die Ausübung des Frage- und Informationsrechts die Funktions- und Arbeitsfähigkeit der Regierung und der dieser nachgelagerten Behörden nicht gefährden darf. Die Funktions- und Arbeitsfähigkeit der Exekutive ist Grundbedingung dafür, dass diese ihre verfassungsmäßig legitimierten Aufgaben erfüllen und ihrer Verantwortung gegenüber dem Parlament gerecht werden kann. Sie stellt deshalb ein Gebot dar, das Verfassungsrang besitzt (VerfGH NRW, Urteil vom 4. Oktober 1993 – VerfGH 15/92 –, OVG 43, 274 = juris, Rn. 106). Es steht außer Frage, dass es verfassungsmäßig legitimierte staatliche Aufgaben der Exekutive gibt, die zu ihrer Erfüllung der Geheimhaltung bedürfen, ohne dass dagegen verfassungsrechtliche Bedenken zu erheben wären. Die Wahrnehmung derartiger – in ihrer rechtlichen Gebundenheit nicht außerhalb des Rechtsstaats stehender – Aufgaben würde erheblich erschwert und in weiten Tei-

len unmöglich gemacht, wenn die Aufdeckung geheimhaltungsbedürftiger Vorgänge ausnahmslos geboten wäre. Dies gilt insbesondere, aber auch nicht ausschließlich für Erkenntnisse und Arbeitsweisen der für die innere und äußere Sicherheit des Bundes oder der Länder tätigen Behörden (vgl. BVerfG, Beschluss vom 26. Mai 1981 – 2 BvR 215/81 –, BVerfGE 57, 250 = juris, Rn. 78).

bb) Die Frage, welche Grenzen die Verfassung dem Frage- und Informationsrecht des Abgeordneten setzt, ist allerdings auch für die Auslegung und Anwendung des Begriffs der Gefährdung des Staatswohls unter Berücksichtigung der Bedeutung des Frage- und Informationsrechts im Verfassungsgefüge zu beantworten (vgl. BVerfG, Urteile vom 13. Juni 2017 – 2 BvE 1/15 –, BVerfGE 146, 1 = juris, Rn. 95, und vom 7. November 2017 – 2 BvE 2/11 –, BVerfGE 147, 50 = juris, Rn. 247). Dabei ist insbesondere zu berücksichtigen, dass das Staatswohl im parlamentarischen Regierungssystem nicht allein der Regierung, sondern der Regierung und dem Parlament gemeinsam anvertraut ist. Das Parlament und seine Organe können nicht als Außenstehende behandelt werden, die zum Kreis derer gehören, vor denen Informationen zum Schutz des Staatswohls geheim zu halten sind (vgl. BVerfG, Urteile vom 13. Juni 2017 – 2 BvE 1/15 –, BVerfGE 146, 1 = juris, Rn. 96, und vom 7. November 2017 – 2 BvE 2/11 –, BVerfGE 147, 50 = juris, Rn. 247). Außerdem vermöchte das Parlament ohne eine Beteiligung am geheimen Wissen der Regierung weder das Gesetzgebungsrecht noch das parlamentarische Kontrollrecht gegenüber der Regierung auszuüben (BVerfG, Urteile vom 13. Juni 2017 – 2 BvE 1/15 –, BVerfGE 146, 1 = juris, Rn. 98, und vom 7. November 2017 – 2 BvE 2/11 –, BVerfGE 147, 50 = juris, Rn. 247). Inwieweit die Erfüllung der Antwortpflicht unter Berufung auf eine Gefährdung des Staatswohls verfassungskonform verweigert werden kann, ist – wie im Fall einer öffentlichen Unterrichtung entgegenstehender grundrechtlich geschützter Positionen privater Dritter – durch eine Abwägung der betroffenen Rechtsgüter im Einzelfall zu klären (Thesling, in Heusch/Schönenbroicher, Landesverfassung NRW, 2. Aufl. 2020, Art. 40 Rn. 9). Dabei ist als milderer Mittel gegenüber einer vollständigen Verweigerung der Auskunft wiederum die Möglichkeit einer Unterrichtung des Abgeordneten in nichtöffentlicher, vertraulicher oder geheimer Form in Betracht zu ziehen (vgl. VerfGH NRW, Urteil vom 19. August 2008 – VerfGH

7/07 –, OVGE 51, 289 = juris, Rn. 263; vgl. auch BVerfG, Urteil vom 7. November 2017 – 2 BvE 2/11 –, BVerfGE 147, 50 = juris, Rn. 202 ff.). Die vollständige Verweigerung einer Auskunft unter Berufung auf Belange des Staatswohls kann gegenüber dem Parlament in aller Regel dann nicht in Betracht kommen, wenn beiderseits wirksam Vorkehrungen gegen das Bekanntwerden von Dienstgeheimnissen getroffen worden sind (vgl. BVerfG, Urteile vom 13. Juni 2017 – 2 BvE 1/15 –, BVerfGE 146, 1 = juris, Rn. 96, und vom 7. November 2017 – 2 BvE 2/11 –, BVerfGE 147, 50 = juris, Rn. 247).

e) Grenzen des Informationsanspruchs bestehen schließlich auch in Bezug auf die Art und Weise der Antwort. Sie ergeben sich aus der bereits erwähnten Pflicht zur gegenseitigen Rücksichtnahme, die auch die Respektierung der Funktions- und Arbeitsfähigkeit der Landesregierung gebietet. Zu deren Wahrung darf diese innerhalb einer verfassungsrechtlich umgrenzten Einschätzungsprärogative über Art und Weise der Antwort befinden (VerfGH NRW, Urteile vom 4. Oktober 1993 – VerfGH 15/92 –, OVGE 43, 274 = juris, Rn. 103, vom 19. August 2008 – VerfGH 7/07 –, OVGE 51, 289 = juris, Rn. 249, und vom 15. Dezember 2015 – VerfGH 12/14 –, NWVBl. 2016, 371 = juris, Rn. 121). Dabei muss sie sich an ihrer Pflicht zu vollständiger und zutreffender Antwort orientieren. Im Rahmen dessen hat sich die Antwort auf alle Informationen zu erstrecken, über die die Landesregierung verfügt oder die sie mit zumutbarem Aufwand in Erfahrung bringen kann (VerfGH NRW, Urteile vom 19. August 2008 – VerfGH 7/07 –, OVGE 51, 289 = juris, Rn. 247, und vom 15. Dezember 2015 – VerfGH 12/14 –, NWVBl. 2016, 371 = juris, Rn. 121). Bei der Beurteilung der Zumutbarkeit ist unter anderem zu berücksichtigen, dass für die Beantwortung parlamentarischer Anfragen in der Regel lediglich ein begrenztes Zeitfenster zur Verfügung steht. Aus der Verpflichtung zu vollständiger und zutreffender Antwort folgt auch, dass eine Frage, deren Beantwortung die Landesregierung teilweise ablehnen darf, im Übrigen zu beantworten ist (VerfGH NRW, Urteil vom 15. Dezember 2015 – VerfGH 12/14 –, NWVBl. 2016, 371 = juris, Rn. 121 f.).

3. Aus der grundsätzlichen verfassungsrechtlichen Pflicht der Landesregierung, Anfragen von Mitgliedern des Landtags Nordrhein-Westfalen vollständig und zu-

treffend zu beantworten, folgt schließlich, dass sie die Gründe darlegen muss, aus denen sie die erbetenen Auskünfte ganz oder teilweise verweigert (VerfGH NRW, Urteile vom 4. Oktober 1993 – VerfGH 15/92 –, OVG 43, 274 = juris, Rn. 118, und vom 15. Dezember 2015 – VerfGH 12/14 –, NWVBl. 2016, 371 = juris, Rn. 126) oder jedenfalls nicht in öffentlicher Form erteilt (vgl. BVerfG, Urteil vom 7. November 2017 – 2 BvE 2/11 –, BVerfGE 147, 50 = juris, Rn. 253).

a) Die Landesregierung muss – auch im Hinblick auf das Gebot gegenseitiger Rücksichtnahme im Verhältnis zwischen Verfassungsorganen – den Landtag und dessen Mitglieder in die Lage versetzen, ihre Aufgabe der parlamentarischen Kontrolle des Regierungshandelns effektiv wahrzunehmen. Der Landtag und die ihm angehörenden Abgeordneten können ihre Aufgaben nur dann effektiv wahrnehmen, wenn sie anhand einer der jeweiligen Problemlage angemessen ausführlichen Begründung beurteilen und entscheiden können, ob sie die Verweigerung der Antwort akzeptieren oder ob sie weitere Schritte unternehmen, ihr Auskunftsverlangen ganz oder zumindest teilweise durchzusetzen. Hierzu müssen sie die Abwägung der betroffenen Belange, die zur Versagung einer Auskunft geführt hat, auf ihre Plausibilität und Nachvollziehbarkeit überprüfen können. Insbesondere reicht der pauschale Hinweis auf das Vorliegen eines Verweigerungsgrundes nicht aus. Etwas anderes gilt ausnahmsweise allenfalls dann, wenn das Vorliegen eines Verweigerungsgrundes evident ist (VerfGH NRW, Urteil vom 15. Dezember 2015 – VerfGH 12/14 –, NWVBl. 2016, 371 = juris, Rn. 126; vgl. BVerfG, Urteile vom 13. Juni 2017 – 2 BvE 1/15 –, BVerfGE 146, 1 = juris, Rn. 107, und vom 7. November 2017 – 2 BvE 2/11 –, BVerfGE 147, 50 = juris, Rn. 254).

b) Einer besonderen Begründungspflicht unterliegt die Landesregierung, soweit sie die erbetenen Auskünfte nicht in der nach der Geschäftsordnung des Landtags grundsätzlich vorgesehenen öffentlichen Weise erteilt, sondern im Hinblick deren Einstufung als geheimhaltungsbedürftig nur in nichtöffentlicher, vertraulicher oder geheimer Form zur Verfügung stellen will. Denn der verfassungsrechtliche Informationsanspruch des Abgeordneten als solcher ist auf die Beantwortung gestellter Fragen in der Öffentlichkeit angelegt. Die Begründung der nichtöf-

fentlichen Beantwortung muss zudem so ausführlich und plausibel sein, wie es das Gemeinhaltungsbedürfnis zulässt. Es ist Aufgabe der Landesregierung, in einer für den Fragesteller nachvollziehbaren Weise darzulegen, aus welchem Grund die angeforderten Informationen geheimhaltungsbedürftig sind und warum sie gegebenenfalls auch noch nach Jahren oder sogar nach Abschluss des betreffenden Vorgangs nicht Gegenstand einer öffentlichen Antwort sein können (vgl. BVerfG, Urteil vom 7. November 2017 – 2 BvE 2/11 –, BVerfGE 147, 50 = juris, Rn. 257 f.).

c) Ein Nachschieben von Gründen im verfassungsgerichtlichen Organstreitverfahren kommt nicht in Betracht, weil es den Zweck des Begründungserfordernisses verfehlen würde. Dieses soll gewährleisten, dass der Fragesteller die Gründe für die Antwortverweigerung erfährt und so in die Lage versetzt wird, sie entweder nachzuvollziehen oder die Erfolgsaussichten einer Inanspruchnahme verfassungsgerichtlichen Rechtsschutzes abzuschätzen (VerfGH NRW, Urteile vom 19. August 2008 – VerfGH 7/07 –, OVGE 51, 289 = juris, Rn. 267, und vom 15. Dezember 2015 – VerfGH 12/14 –, NWVBl. 2016, 371 = juris, Rn. 127; vgl. BVerfG, Urteile vom 13. Juni 2017 – 2 BvE 1/15 –, BVerfGE 146, 1 = juris, Rn. 108, und vom 7. November 2017 – 2 BvE 2/11 –, BVerfGE 147, 50 = juris, Rn. 259). Die verfassungsgerichtliche Kontrolle im Organstreitverfahren ist vor diesem Hintergrund grundsätzlich auf die Prüfung beschränkt, ob die von der Landesregierung in ihrer Antwort auf die parlamentarische Anfrage angeführten Gründe für eine Antwortverweigerung – bzw. eine nicht öffentliche Beantwortung der Anfrage – tragen (VerfGH NRW, Urteil vom 15. Dezember 2015 – VerfGH 12/14 –, NWVBl. 2016, 371 = juris, Rn. 126; vgl. BVerfG, Urteil vom 13. Juni 2017 – 2 BvE 1/15 –, BVerfGE 146, 1 = juris, Rn. 108). Dies schließt allerdings auch diejenigen Gründe ein, um die die Landesregierung ihre Antwort vor Einleitung des Organstreitverfahrens gegebenenfalls ergänzt oder konkretisiert, wenn sie durch den Antragsteller in Erfüllung der diesem regelmäßig obliegenden Konfrontationsobliegenheit auf die mutmaßliche Unrichtigkeit bzw. Unvollständigkeit ihrer Antwort hingewiesen wird (vgl. auch VerfGH BE, Beschluss vom 20. März 2019 – 92/17 –, juris, Rn. 22). Denn nur unter Einbeziehung der Reaktion der Landesregierung auf diesen Vorhalt lassen sich Inhalt und Ausmaß des die Ein-

leitung des Organstreitverfahrens erst erfordernden Streits um das parlamentarische Frage- und Informationsrecht abschließend bestimmen.

II.

Diesen verfassungsrechtlichen Maßstäben hält die Antwort der Antragsgegnerin auf die im Streit stehende Frage zu Ziffer B.I.7 auch bei gebotener Einbeziehung der weiteren Ausführungen hierzu im Schreiben des Ministers des Innern vom 20. August 2018 und insbesondere der erstmals mit diesem in Aussicht gestellten mündlichen und vertraulichen Unterrichtung der Mitglieder des Innenausschusses nicht stand. Eine Verkürzung des verfassungsrechtlich garantierten und grundsätzlich auf eine Beantwortung in der Öffentlichkeit angelegten Informationsanspruchs der Antragsteller auf eine Mitteilung als gefährlich im Sinne des § 12 Abs. 1 Nr. 2 PolG NRW qualifizierter Orte ist aus den durch die Antragsgegnerin angeführten Gründen nicht geboten. Mit der geltend gemachten Pauschalität ist sie insbesondere nicht gerechtfertigt, weil für den Fall eines öffentlichen Bekanntwerdens der konkreten Örtlichkeiten eine Erschwerung der Polizeiarbeit zu befürchten sei (1.). Auch der Verweis der Antragsgegnerin auf eine für den Fall der Veröffentlichung zu besorgende Stigmatisierung der betroffenen Örtlichkeiten oder eine Beeinträchtigung des Sicherheitsgefühls der Bevölkerung vermag keine Begrenzung des parlamentarischen Informationsanspruchs zu begründen (2.).

1. Die Antragsgegnerin hat die Erteilung der erbetenen Auskunft nicht pauschal mit der Begründung ablehnen dürfen, dass ein öffentliches Bekanntwerden der Örtlichkeiten die Polizeiarbeit zu erschweren drohe. Die Funktions- und Arbeitsfähigkeit der Polizeibehörden des Landes gehört zwar zu den Belangen des Staatswohls, die grundsätzlich geeignet sind, im Einzelfall eine Verkürzung des verfassungsrechtlichen Informationsanspruchs der Abgeordneten zu rechtfertigen. Die Antragsteller müssen sich auf eine nichtöffentliche Beantwortung ihrer Anfrage aber nur verweisen lassen, soweit die Geheimhaltungsbedürftigkeit aus Gründen des Staatswohls reicht. Insoweit hat es die Antragsgegnerin versäumt, die Geheimhaltungsbedürftigkeit für jeden der 44 in Rede stehenden Orte einzelfallbezogen zu prüfen und mit der Bedeutung des Informationsanspruchs der An-

tragssteller, die diesem im Verfassungsgefüge zukommt, abzuwägen. Die Antwort der Antragsgegnerin verfehlt zudem die Anforderungen, die an die Begründung für eine Antwortverweigerung bzw. für eine Beantwortung nur in nichtöffentlicher Form zu stellen sind.

a) Die Funktions- und Arbeitsfähigkeit der Polizeibehörden des Landes gehört zu den Belangen des Staatswohls, die grundsätzlich geeignet ist, im Einzelfall eine Verkürzung des verfassungsrechtlichen Informationsanspruchs der Abgeordneten zu rechtfertigen. Sie ist wie die Funktions- und Arbeitsfähigkeit der Exekutive insgesamt Grundbedingung dafür, dass sie ihre verfassungsmäßig legitimierten Aufgaben erfüllen und ihrer Verantwortung gegenüber dem Parlament gerecht werden können, und besitzt Verfassungsrang (vgl. VerfGH NRW, Urteil vom 4. Oktober 1993 – VerfGH 15/92 –, OVGE 43, 274 = juris, Rn. 106). Zu den der Polizei gesetzlich übertragenen Aufgaben gehört es gemäß § 1 Abs. 1 PolG NRW insbesondere, Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung abzuwehren. Sie hat im Rahmen dieser Aufgabe Straftaten zu verhüten sowie vorbeugend zu bekämpfen und die erforderlichen Vorbereitungen für die Hilfeleistung und das Handeln in Gefahrenfällen zu treffen. Ihre Tätigkeit trägt damit der in der Verfassung selbst angelegten Verpflichtung des Staates, die Sicherheit seiner Bürger zu schützen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 1. August 1978 – 2 BvR 1013/77 –, BVerfGE 49, 24 = juris, Rn. 101, 114; VerfGH BY, Entscheidung vom 20. März 2014 – Vf. 72-IVa-12 –, BayVBl. 2014, 464 = juris, Rn. 78), Rechnung. Der Erfolg und die Effizienz der Polizeiarbeit können dabei nach den Umständen des Einzelfalls auf eine Geheimhaltung polizeilicher Erkenntnisse und Arbeitsweisen gegenüber der Öffentlichkeit angewiesen sein. Teilweise wird die Geheimhaltungsbedürftigkeit durch die gesetzlichen Eingriffstatbestände selbst ausdrücklich vorausgesetzt. Dies ist etwa bei der in §§ 17, 18 PolG NRW geregelten Datenerhebung durch den verdeckten Einsatz technischer Mittel oder bei dem in § 20 PolG NRW vorgesehen Einsatz verdeckter Ermittler der Fall. Die Geheimhaltungsbedürftigkeit kann sich aber auch darüber hinaus im Einzelfall aus polizeitaktischen Erwägungen ergeben.

b) Die damit für den vorliegenden Zusammenhang aufgeworfene Frage, ob ein Bekanntwerden der als gefährlich qualifizierten Orte in der Öffentlichkeit die Polizeiarbeit tatsächlich erschweren würde, kann jedoch nicht – wie in der Antwort der Antragsgegnerin – für sämtliche der landesweit insgesamt 44 gemeldeten Orte in pauschaler Weise unter Bezugnahme auf lediglich theoretisch mögliche Fallkonstellationen bejaht werden. Von Verfassungs wegen geboten ist es vielmehr, die Geheimhaltungsbedürftigkeit für jeden der in Rede stehenden Orte einzelfallbezogen zu prüfen und mit der Bedeutung, die dem Informationsanspruch der Antragssteller im Verfassungsgefüge, insbesondere bei der effektiven Kontrolle der Landesregierung, zukommt, sorgfältig abzuwägen. Die Erforderlichkeit einer einzelfallbezogenen Betrachtungsweise ergibt sich dabei schon aus der Variationsbreite der Lebenssachverhalte, die Anlass zur Qualifizierung eines Ortes als gefährlich im Sinne von § 12 Abs. 1 Nr. 2 PolG NRW geben können. Dabei sind zwar Fallkonstellationen denkbar, in denen die Polizei auf eine Geheimhaltung ihrer bisherigen Erkenntnislage angewiesen ist, etwa um den Erfolg einer beabsichtigten Razzia nicht zu gefährden. Ebenso kommen aber auch Orte in Betracht, bei denen eine szenetypische Kriminalitätsbelastung ebenso wie eine verstärkte polizeiliche Beobachtung jedenfalls bei der ortsansässigen Bevölkerung ohnehin längst mit der Folge bekannt sind, dass von einer Veröffentlichung auch der Einstufung als gefährlicher Ort einschließlich der daran anknüpfenden erweiterten Befugnisse der Polizei zur Identitätsfeststellung keine signifikanten Auswirkungen auf die polizeiliche Tätigkeit zu erwarten sind. Die Antragsgegnerin hat sich im verfassungsgerichtlichen Verfahren – schriftsätzlich – selbst dahin eingelassen, dass es theoretisch Fallkonstellationen geben könne, in denen auf § 12 Abs. 1 Nr. 2 PolG NRW gestützte Personenkontrollen offen durchgeführt würden, um die Kontrollierten selbst sowie Dritte vor der Begehung von Straftaten abzuschrecken. In derartigen Fällen könne es – ähnlich wie bei polizeilich angekündigten Geschwindigkeitskontrollen – im Einzelfall aus polizeilicher Sicht sogar sinnvoll sein, die entsprechenden Orte öffentlich bekannt zu machen. Schließlich kommt nach den Ausführungen der Antragsgegnerin in ihrer Antwort auf die parlamentarische Anfrage der Antragsteller hinzu, dass die Klassifizierung der betroffenen Orte als gefährlich im Sinne des § 12 Abs. 1 Nr. 2 PolG NRW einer ständigen Überprüfung durch die Polizei anhand der jeweiligen Lageentwicklung

unterliegt und eine Veröffentlichung daher stets nur eine Momentaufnahme darstellt. Damit steht auch die Möglichkeit im Raum, dass einige der für den hier in Rede stehenden Zeitraum von Dezember 2010 bis Dezember 2017 als gefährlich qualifizierten Orte zum Zeitpunkt der Beantwortung der parlamentarischen Anfrage für die polizeiliche Arbeit gar nicht mehr von Relevanz gewesen sind.

Die Antragsgegnerin kann den Umstand, dass es sich bei der Einstufung eines Ortes als gefährlich vielfach nur um eine Momentaufnahme handelt, im Übrigen auch nicht als Argument dafür anführen, keine Antwort erteilen zu können. Sie ist hierdurch nämlich nicht gehindert, die in der Anlage zu ihrer Antwort (LT-Drs. 17/2517) genannten und mit Blick auf die Gründe ihrer Einstufung bereits konkretisierten Orte der verfassungsrechtlich notwendigen Abwägung zu unterziehen.

c) Nur soweit hiernach tatsächlich und bezogen auf den Einzelfall mit einem öffentlichen Bekanntwerden der gefährlichen Orte eine Erschwerung der Polizeiarbeit zu befürchten war, hätte die Antragsgegnerin unter Abwägung der konkreten Gründe für die Geheimhaltungsbedürftigkeit und des durch die Antragsteller verfolgten Informationsinteresses eine Unterrichtung der Antragsteller in nichtöffentlicher, vertraulicher oder geheimer Form in Betracht ziehen dürfen – und auch müssen. Ihre Prüfung hätte sie dabei an den durch den Landtag Kraft seines Selbstorganisationsrechts in der Geschäftsordnung vorgesehenen Verfahrensweisen ausrichten müssen (vgl. VerFGH NRW, Urteil vom 19. August 2008 – VerFGH 7/07 –, OVGE 51, 289 = juris, Rn. 263). Diese sieht für den Schutz geheimhaltungsbedürftiger Auskünfte bei der Beantwortung einer Großen oder Kleinen Anfrage in § 96 Abs. 1 Satz 2 GO LT NRW grundsätzlich die Anwendung des Verfahrens nach § 7 Archiv- und Benutzungsordnung gemäß Anlage 2 zur Geschäftsordnung vor. Gegebenenfalls kann auch ein Rückgriff auf die Verschlusssachenordnung des Landtags gemäß Anlage 1 zur Geschäftsordnung geeignet sein, das Spannungsverhältnis zwischen Geheimhaltungsbedürftigkeit und Informationsanspruch des Abgeordneten aufzulösen (vgl. VerFGH NRW, Urteil vom 19. August 2008 – VerFGH 7/07 –, OVGE 51, 289 = juris, Rn. 264).

Die Pflicht, eine Unterrichtung der Antragsteller nach Maßgabe dieser in der Geschäftsordnung des Landtags vorgesehenen Verfahrensweisen in Betracht ziehen, war auch nicht etwa deshalb entfallen, weil die Antragsteller entsprechend der verfassungsrechtlichen Ausprägung des Frage- und Informationsrechts in erster Linie eine Beantwortung ihrer Anfrage in der Öffentlichkeit angestrebt haben. In der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs ist – wie ausgeführt – geklärt, dass in diesem Begehren in aller Regel als Minus auch der Wunsch nach einer Unterrichtung auf andere Weise enthalten ist, ohne dass es eines ausdrücklich hierauf gerichteten Antrags bedürfte (vgl. VerfGH NRW, Urteil vom 19. August 2008 – VerfGH 7/07 –, OVGE 51, 289 = juris, Rn. 265). Anders als von der Antragsgegnerin im verfassungsgerichtlichen Verfahren geltend gemacht, hat unter den gegebenen Umständen auch nicht ausnahmsweise hinreichender Anlass zu der Annahme bestanden, dass den Antragstellern ausschließlich an einer öffentlichen Beantwortung ihrer Frage mit der Folge gelegen war, dass weiteren Möglichkeiten einer Unterrichtung nicht mehr hätte nachgegangen werden müssen. Die als Beleg für ein ausschließlich auf eine öffentliche Beantwortung gerichtetes Interesse herangezogenen Passagen aus dem Wahlprogramm der Partei AfD für die vergangene Landtagswahl sowie die Äußerungen prominenter Parteimitglieder in den Medien zu sog. „No-Go-Areas“ bzw. öffentlichen „Angsträumen“ tragen diese Schlussfolgerung schon deshalb nicht, weil sie sich in keiner Weise konkret zu der hier inmitten stehenden parlamentarischen Anfrage der Antragsteller verhalten. Im Übrigen hatten die Antragsteller ihr Interesse daran, zumindest hilfsweise in vertraulicher Form über die genauen Örtlichkeiten informiert zu werden, zuletzt in ihrem an den Minister des Innern gerichteten Schreiben vom 11. Oktober 2018 ausdrücklich zu erkennen gegeben.

d) Selbst wenn anzunehmen wäre, dass mit dem öffentlichen Bekanntwerden sämtlicher als gefährlich im Sinne des § 12 Abs. 1 Nr. 2 PolG NRW qualifizierter Orte tatsächlich eine nicht mehr hinzunehmende Erschwerung der polizeilichen Arbeit einherginge und die Antragsgegnerin dies im Zusammenhang mit der Beantwortung der parlamentarischen Anfrage auch bezogen auf die Umstände jedes Einzelfalls geprüft hätte, verfehlte ihre Antwort jedenfalls die Anforderungen, die von Verfassungs wegen an die Begründung für eine Antwortverweigerung

bzw. eine Verweigerung der Beantwortung in öffentlicher Form zu stellen sind. Erforderlich wäre nach den vorstehend wiedergegebenen Maßstäben eine auf die spezifischen Umstände jedes Einzelfalls abstellende Darlegung der Geheimhaltungsbedürftigkeit, die es den Antragstellern ermöglicht, die mit einem öffentlichen Bekanntwerden der genauen Örtlichkeit drohende konkrete Erschwerung der Arbeit der Polizei auf ihre Plausibilität und Nachvollziehbarkeit hin überprüfen zu können. Die Begründung muss dabei so ausführlich und plausibel sein, wie es das zu schützende Geheimhaltungsbedürfnis zulässt. Dem wird die Antwort der Antragsgegnerin nicht gerecht. Der Hinweis darauf, dass potenzielle Straftäter in Kenntnis der genauen Örtlichkeiten etwa auf andere Straßenzüge ausweichen und sich auf diese Weise einer Beobachtung durch die Polizei entziehen könnten, ist ohne Untermauerung durch die konkreten Umstände des Einzelfalls nur von theoretischer Natur und gestattet den Antragstellern gerade nicht in der gebotenen Weise abzuschätzen, ob sie in Bezug auf sämtliche in Rede stehenden gefährlichen Orte auf eine Unterrichtung in nichtöffentlicher, vertraulicher oder geheimer Form verwiesen werden dürfen. Gleiches gilt für den Einwand, polizeiliches Handeln könne mit der Folge berechenbar werden, dass Tätern insbesondere im Bereich der organisierten Kriminalität oder Bandenkriminalität mögliche Örtlichkeiten für Razzien oder andere Schwereinsätze im Vorfeld bekannt würden. Eine mit dem öffentlichen Bekanntwerden der genauen Örtlichkeiten einhergehende Erschwerung der Arbeit der Polizei ist schließlich auch nicht derart evident, dass die Antragsgegnerin von vornherein auf eine nähere Begründung hätte verzichten dürfen. Dies ist in Anbetracht der bereits aufgezeigten möglichen Variationsbreite als gefährlich im Sinne des § 12 Abs. 1 Nr. 2 PolG NRW eingestufteter Orte und der hieran anknüpfenden unterschiedlichen Folgen ihres öffentlichen Bekanntwerdens ausgeschlossen.

2. Weitergehende Gründe für eine Geheimhaltungsbedürftigkeit ergeben sich entgegen der Rechtsauffassung der Antragsgegnerin weder unter dem Aspekt einer etwaigen für den Fall der Veröffentlichung zu besorgenden Stigmatisierung der betroffenen Örtlichkeiten bzw. der jeweiligen Anwohner noch aus einer von ihr befürchteten Beeinträchtigung des Sicherheitsgefühls der Bevölkerung. Dabei kann unter den gegebenen Umständen offen bleiben, ob die durch die Antrags-

gegnerin angeführten Gesichtspunkte in ihrer Allgemeinheit überhaupt als Belange des Staatswohls anzuerkennen wären, die eine Verkürzung des verfassungsrechtlich garantierten Frage- und Informationsrechts der Antragsteller rechtfertigen könnten. Ebenso kann dahin stehen, ob ein öffentliches Bekanntwerden der gefährlichen Orte unter diesen Gesichtspunkten von grundrechtlicher Relevanz wäre. Jedenfalls im Rahmen der vorzunehmenden Abwägung zwischen den Gründen für eine Geheimhaltungsbedürftigkeit und der Bedeutung des verfassungsrechtlich garantierten Informationsrechts der Antragsteller im Verfassungsgefüge käme den durch die Antragsgegnerin angeführten Aspekten ohne ein Hinzutreten besonderer Umstände kein solches Gewicht zu, dass die Antragsteller eine nichtöffentliche Unterrichtung und eine damit regelmäßig einhergehende Beschränkung des öffentlichen Diskurses über den Gegenstand ihrer Anfrage hinzunehmen hätten. Insbesondere hätte es die Antragsgegnerin selber in der Hand, durch eine entsprechende Aufbereitung ihrer Auskunft oder durch eine gegebenenfalls ergänzende Informationstätigkeit möglichen Fehlinterpretation der erteilten Auskünfte in den Medien und in der allgemeinen Öffentlichkeit entgegenzuwirken und die von ihr befürchteten negativen Auswirkungen auf das Ansehen der betroffenen Anwohner bzw. das Sicherheitsgefühl der Bevölkerung abzumildern.

Eine Grenze des Informationsanspruchs der Antragsteller könnte sich unter dem Gesichtspunkt zu achtender Grundrechte Dritter in diesem Sachzusammenhang allenfalls dann ergeben, wenn mit der Bekanntgabe eines gefährlichen Ortes die Offenlegung individualisierter oder jedenfalls individualisierbarer persönlicher Daten privater Dritter einherginge und die Bekanntgabe damit einen Eingriff in deren durch Art. 4 Abs. 1 LV i.V.m. Art. 2 Abs. 1 und Art. 1 Abs. 1 GG garantiertes Persönlichkeitsrecht darstellen würde. Dies könnte namentlich dann der Fall sein, wenn nichtöffentliches Besitztum – etwa Wohnungen, Geschäftsräume oder Lokale – als gefährliche Orte im Sinne des § 12 Abs. 1 Nr. 2 PolG NRW qualifiziert worden sind und ein öffentliches Bekanntwerden dieser polizeilichen Beurteilung für den Eigentümer, Besitzer oder Betreiber eine ehrabschneidende oder geschäftsschädigende Wirkung hätte oder haben könnte. Derartige Umstände wären indes nicht pauschal, sondern einzelfallbezogen durch die Antragsgegnerin

zu prüfen und zur Herstellung praktischer Konkordanz zwischen dem grundrechtlich fundierten Geheimhaltungsbedürfnis und dem Informationsrecht des Fragestellers unter Einbeziehung anderer Formen der Unterrichtung abzuwägen. Zudem wären die Gründe für eine vollständige oder gegebenenfalls auch nur teilweise Verweigerung einer Auskunft bzw. für einen Verweis auf eine allein mögliche nichtöffentliche Unterrichtung einzelfallbezogen darzulegen, damit die Antragsteller ihre Plausibilität und Nachvollziehbarkeit überprüfen können. Das ist hier nicht der Fall.

D.

Die Anordnung der Auslagenerstattung beruht auf § 63 Abs. 5 VerfGHG. Die Antragsteller haben durch ihren Antrag zur Klärung wesentlicher verfassungsrechtlicher Fragen beigetragen. Sie können nicht wie Landtag und Landesregierung die für die Führung des Rechtsstreits erforderlichen Aufwendungen aus Mitteln öffentlicher Haushalte bestreiten (vgl. VerfGH NRW, Urteil vom 18. Februar 2009 – VerfGH 24/08 – OVGE 51, 310 = juris, Rn. 60).

Dr. Brandts

Prof. Dr. Heusch

Prof. Dr. Dauner-Lieb

Dr. Gilberg

Dr. Nedden-Boeger

Dr. Röhl

Prof. Dr. Wolters