



Sachstand

Parlamentarisches Informationsrecht zu nicht abgeschlossenen Vorgängen

Parlamentarisches Informationsrecht zu nicht abgeschlossenen Vorgängen

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 042/19
Abschluss der Arbeit: 14. Februar 2019
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

1. Fragestellung

Es stellt sich die Frage, inwieweit das parlamentarische Fragerecht die Entwürfe von Stellungnahmen Dritter erfasst und welche Fristen hierfür gelten.

2. Fragerecht

Anerkannt ist, dass sich das parlamentarische Fragerecht auf **alle Gegenstände** erstreckt, für welche die Regierung zuständig ist.¹ Das Fragerecht begründet die Pflicht der Adressaten zu einer **vollständigen** und zutreffenden **Antwort**.²

Grenzen der Antwortpflicht sind „begründungsbedürftige Ausnahmen“ und können sich nur aus der **Verfassung** selbst ergeben.³ Die durch das Bundesverfassungsgericht anerkannten verfassungsrechtlichen **Grenzen** des parlamentarischen Fragerechts listet die Kommentierung wie folgt auf:

„Zum einen müssen staatliche Geheimnisse nicht offenbart werden. Zum anderen darf durch Informationsersuchen nicht die Arbeits- und Funktionsfähigkeit der Bundesregierung bzw. der **Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung** beeinträchtigt werden. Und schließlich darf eine Informationsverweigerung auf den Schutz des Staatswohls und den Schutz anderenfalls gefährdeter individueller Rechte gestützt werden. [...] In derartigen Fällen hat die Bundesregierung dem Bundestag die Gründe für die Auskunftsverweigerung grundsätzlich ausführlich darzulegen.“⁴

Der Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung erfasst nach der Rechtsprechung des BVerfG in der Regel Informationen aus dem Bereich der „Vorbereitung von Regierungsentscheidungen, solange die **Entscheidung** noch **nicht getroffen** ist“.⁵ Daher erstreckt sich „die Kontrollkompetenz des Bundestages grundsätzlich nur auf bereits **abgeschlossene Vorgänge**“.⁶ Hierzu gehören auch „**ressortinterne** und -übergreifende Abstimmungsprozesse“.⁷

Das parlamentarische Fragerecht ist auf **Auskunft** gerichtet, **nicht** auf die Vorlage von **Akten**.⁸ Die Vorlage von Akten ist nur in bestimmten Fällen vorgesehen, wie z. B. Untersuchungsausschüssen (§ 18 Abs. 1 Untersuchungsausschussgesetz) oder dem Parlamentarischen Kontrollgremium (§ 5

1 Butzer, in: BeckOK, Grundgesetz, 35. Edition, Stand: 15.11.2017, Art. 38 Rn. 112.

2 Klein, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 81. EL September 2017, Art. 43 Rn. 96.

3 Klein, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 81. EL September 2017, Art. 43 Rn. 96.

4 Butzer, in: BeckOK, Grundgesetz, 35. Edition, Stand: 15.11.2017, Art. 38 Rn. 114 (Hervorhebung durch Autor).

5 du Mesnil/Müller: Die Rechtsstellung der Bundestagsabgeordneten, JuS 2016, 603 (Hervorhebung durch Autor).

6 Harks, JuS 2014, 979 (Hervorhebung durch Autor).

7 Wunsch/Harks, LKV 2014, 438 (442) (Hervorhebung durch Autor).

8 Vgl. die Übersicht bei Butzer, in: BeckOK Grundgesetz, Epping/Hillgruber, 39. Edition Stand: 15.11.2018, Art. 38 GG Rn. 112-114.

Abs. 1 Kontrollgremiumgesetz). Das parlamentarische Fragerecht kann sich aber auf Auskunft über den **Inhalt** oder die **Ergebnisse** bestimmter Akten richten.

Anders als in einem Teil der Landesverfassungen,⁹ enthält das Grundgesetz keine Bestimmung zu Fristen bei der Beantwortung parlamentarischer Fragen. Anhaltspunkte für **Fristen** ergeben sich aber aus der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages – GO-BT (z. B. § 104 Abs. 2; Anlage 4 GO-BT bei schriftlichen Einzelfragen). Abgesehen davon spricht nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts die hohe Bedeutung des parlamentarischen Kontrollrechts dafür,¹⁰ dass die Bundesregierung Fragen **unverzüglich** beantwortet:

„Die Antworten der Bundesregierung auf schriftliche Anfragen und auf Fragen in der Fragestunde des Deutschen Bundestages sollen dazu dienen, dem Bundestag und den einzelnen Abgeordneten die für ihre Tätigkeit nötigen Informationen auf **rasche** und zuverlässige Weise zu verschaffen.“¹¹

3. Informationsfreiheitsgesetz

Neben dem parlamentarischen Kontrollrecht können Abgeordnete auch einen Anspruch „auf Zugang zu amtlichen Informationen“ geltend machen (§ 1 Abs. 1 S. 1 **Informationsfreiheitsgesetz** – IFG).¹² Dieser umfasst die Einsicht in Akten (§ 1 Abs. 2 S. 1 IFG). Nach § 4 Abs. 1 IFG soll der

„Antrag auf Informationszugang [...] **abgelehnt** werden für **Entwürfe zu Entscheidungen** sowie Arbeiten und Beschlüsse zu ihrer unmittelbaren Vorbereitung, soweit und solange durch die vorzeitige Bekanntgabe der Informationen der Erfolg der Entscheidung oder bevorstehender behördlicher Maßnahmen vereitelt würde. **Nicht** der unmittelbaren Entscheidungsvorbereitung nach Satz 1 dienen regelmäßig Ergebnisse der Beweiserhebung und Gutachten oder Stellungnahmen **Dritter**.“

Solange sich ein Gutachten oder eine Stellungnahme im **Entwurfstadium** befindet, dürfte es vom privilegierten Zugang des § 4 Abs. 1 S. 2 IFG **ausgeschlossen** sein.¹³

Es stehen nur die Gutachten oder Stellungnahmen **Dritter** dem nach § 4 Abs. 1 S. 2 IFG privilegierten Informationszugang offen. Gutachten und Stellungnahmen der Behörde selbst und (sonstiger) Beteiligter unterfallen § 4 Abs. 1 S. 2 IFG nicht. Nach der Rechtsprechung sind behördenexterne

9 WD 3 - 3000 - 42/10, Parlamentarisches Frage- und Zitierrecht der Landtage, <https://www.bundestag.de/blob/423664/aae97b2ab05b42e6a9189dee791e52c0/wd-3-042-10-pdf-data.pdf>.

10 Vgl. BVerfG, Urteil vom 7.11.2017, 2 BvE 2/11, juris Rn. 196: Geboten ist „eine Auslegung des Grundgesetzes dahin, dass parlamentarische Kontrolle auch tatsächlich wirksam werden kann“.

11 BVerfG, Urteil vom 7.11.2017, 2 BvE 2/11, juris Rn. 195 (Hervorhebung durch Autor).

12 Zum Verhältnis der beiden Rechte siehe Debus, in: BeckOK Informations- und Medienrecht, Gersdorf/Paál, 22. Edition Stand: 01.11.2018, § 1 IFG Rn. 203.

13 Die Kommentierung problematisiert diese Frage nicht, vgl. Schoch, Informationsfreiheitsgesetz, 2. Auflage 2016, § 4 Rn. 41.

aber verwaltungsinterne Stellen keine „Dritten“.¹⁴ Daher stammt z. B. die Stellungnahme einer nachgeordneten Behörde, die ein Bundesministerium für seinen Entscheidungsprozess verwendet, nicht von einem „Dritten“ im Sinne des § 4 IFG.

Nach § 7 Abs. 8 S. 1 und 2 IFG ist die Information „dem Antragsteller unter Berücksichtigung seiner Belange **unverzüglich** zugänglich zu machen. Der Informationszugang soll innerhalb eines Monats erfolgen“ (Hervorhebung durch Autor). Satz 2 ergänzt Satz 1 um eine Fristvorgabe, die für den Regelfall die Höchstdauer des Hinauszögerns eines Informationszugangs markiert. Deshalb stellt Satz 2 mitnichten eine Konkretisierung des Merkmals „unverzüglich“ (Satz 1) dar.¹⁵ Die Frist des § 7 IFG kann sich insbesondere bei der Beteiligung Dritter verlängern (§ 8 IFG).

14 OVG Bln-Bbg, Beschluss vom 28.5.2013, Az. 12 S 23/13, juris Rn. 9; a.A. Schoch, Informationsfreiheitsgesetz, 2. Auflage 2016, § 4 Rn. 41.

15 Schoch, Informationsfreiheitsgesetz, 2. Auflage 2016, § 7 Rn. 164.