



Ausarbeitung

Parlamentarisches Fragerecht zu Personal in Bundesbehörden

Parlamentarisches Fragerecht zu Personal in Bundesbehörden

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 030/20
Abschluss der Arbeit: 24.03.2020
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.

Inhaltsverzeichnis

1.	Fragestellung	4
2.	Fragerecht	4
2.1.	Umfang	4
2.2.	Antwortpflicht	4
3.	Grenzen	5
3.1.	Rechtsgrundlage	5
3.2.	Schutz individueller Rechte Dritter	5
3.2.1.	Notwendigkeit der Abwägung	5
3.2.2.	Nichtöffentliche Beantwortung	5
4.	Fragerecht und Personaldaten	6
4.1.	Informationelle Selbstbestimmung	6
4.1.1.	Schutzbereich	6
4.1.2.	Eingriff	7
4.1.3.	Rechtfertigung: Abwägung	7
4.1.3.1.	Beamte	7
4.1.3.2.	Angestellte	8
4.1.3.3.	Erwägungen nach dem Informationsfreiheitsgesetz (IFG)	8
4.2.	DSGVO	9
4.2.1.	Normhierarchie	9
4.2.1.1.	Grundsatz	9
4.2.1.2.	Ausnahme	9
4.2.2.	Anwendbarkeit und Ausnahmen	10

1. Fragestellung

Es stellt sich die Frage nach der Reichweite des parlamentarischen Informationsrechts¹ zu Personalbeständen innerhalb von Organisationseinheiten eines Bundesministeriums.

2. Fragerecht

Das Grundgesetz normiert das parlamentarische Frage- und Informationsrecht (Interpellationsrecht) nicht ausdrücklich. Das Bundesverfassungsgericht² wie auch die Literatur³ leiten das Interpellationsrecht ab aus dem **Status des Abgeordneten** nach Art. 38 Abs. 1 S. 2 Grundgesetz (GG) und dem Demokratieprinzip des Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG.

2.1. Umfang

Anerkannt ist, dass sich das parlamentarische Fragerecht auf **alle Gegenstände** erstreckt, die in den „Verantwortungsbereich des Bundes fallen und für den die Regierung folglich zuständig ist“.⁴

2.2. Antwortpflicht

Mit dem Fragerecht der Abgeordneten korrespondiert grundsätzlich eine **Antwortpflicht** der Bundesregierung.⁵ Die Pflicht umfasst eine vollständige und zutreffende Antwort.⁶ Diese Antwortpflicht ist Voraussetzung für eine sachgerechte Verwirklichung der parlamentarischen Kontrolle.⁷

1 Siehe hierzu schon: Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages „Fragerecht der Abgeordneten des Deutschen Bundestages“ (WD 3 - 3000 - 147/19), <https://www.bundestag.de/resource/blob/658076/86d47e6b8b5b6db1c9af4d22acfd308/WD-3-147-19-pdf-data.pdf>; „Parlamentarisches Fragerecht zu Strafanzeigen eines Bundesministeriums“ (WD 3 - 3000 - 013/18), <https://www.bundestag.de/resource/blob/548300/545efe5c643f16d7d1d4e8ed301f8ec9/WD-3-013-18-pdf-data.pdf>.

2 Vgl. BVerfGE 124, 161 (188); 137, 185 (223); 139, 194 (222); 147, 50 (126).

3 Vgl. Kluth, in: Schmidt-Bleibtreu (Hrsg.), 14. Aufl. 2018, Art. 38 GG Rn. 71, 81, 86 ff.; Klein, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), 86. EL Januar 2019, Art. 43 GG Rn. 81 ff.; Schröder, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 187. EL November 2017, Art. 43 GG Rn. 25. Zur Diskussion der dogmatischen Herleitung in der Literatur siehe auch: Hölscheidt, Frage und Antwort im Parlament, 1992, 18 ff.

4 Butzer, in: BeckOK, Grundgesetz, 42. Edition, Stand: 01.12.2019, Art. 38 Rn. 147.

5 BVerfGE 124, 161 (188); 147, 50 (126).

6 Klein, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 88. EL August 2019, Art. 43 Rn. 96.

7 BVerfGE 137, 185 (231).

3. Grenzen

3.1. Rechtsgrundlage

Grenzen der Antwortpflicht können sich nur aus der **Verfassung** selbst ergeben.⁸ Die Rechtsnatur der Geschäftsordnung des Bundestages ist umstritten.⁹ Es steht aber fest, dass sie für sich genommen dem parlamentarischen Fragerecht keine Grenzen setzen kann.

3.2. Schutz individueller Rechte Dritter

Der Schutz von **personenbezogenen Daten** und Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen ist eine der anerkannten Schranken des parlamentarischen Fragerechts.¹⁰

3.2.1. Notwendigkeit der Abwägung

Greift die Beantwortung einer parlamentarischen Frage in die Grundrechte Dritter ein, führt dies noch nicht zum Ausschluss des Fragerechts. Die Grundrechte Dritter sind mit dem Informationsinteresse des Bundestages **abzuwägen**.¹¹

3.2.2. Nichtöffentliche Beantwortung

Die Bundesregierung kann Rechte Dritter auch dadurch hinreichend schützen, dass sie dem Bundestag Informationen in nichtöffentlicher Form übermittelt, unter Anwendung der Vorschriften zum **Geheimchutz**.¹² Dieses mildere Mittel hat Vorrang vor einer Verweigerung der Antwort.¹³ Das Bundesverfassungsgericht hat dazu im Jahr 1984 ausgeführt:

„Die Bedeutung, die das Kontrollrecht des Parlaments sowohl für die parlamentarische Demokratie als auch für das Ansehen des Staates hat, gestattet in der Regel dann keine Verkürzung des Aktenherausgabeanspruchs zugunsten des Schutzes des allgemeinen Persönlichkeitsrechts und des Eigentumsschutzes, wenn Parlament und Regierung Vorkehrungen für

8 Klein, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 88. EL August 2019, Art. 43 Rn. 96; vgl. auch Glauben, Umfang und Grenzen des parlamentarischen Fragerechts der Abgeordneten im Bund und in den Ländern, in: DVBl. 2018, 751 (757).

9 Brocker, in: BeckOK Grundgesetz, Epping/Hillgruber, 42. Edition Stand: 01.12.2019, Art. 40 Rn. 32.

10 Vgl. etwa: Pieroth, in: Jarass/Pieroth, 15. Auflage 2018, Art. 38 GG Rn. 57 ff.

11 BVerfGE 110, 199 (222).

12 Siehe hierzu Anlage 3 GO-BT „Geheimchutzordnung des Deutschen Bundestages“, https://www.bundestag.de/parlament/aufgaben/rechtsgrundlagen/go_btg/anlage3-245182; hierzu ausführlich Risse, Die Praxis der parlamentarischen Kontrolle, Bitburger Gespräche Jahrbuch 2018, 77 ff.

13 Vgl. BVerfGE 67, 100, Leitsatz 5. a) und 5. c).

den Geheimschutz getroffen haben, die das ungestörte Zusammenwirken beider Verfassungsorgane auf diesem Gebiete gewährleisten, und wenn der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gewahrt ist.“¹⁴

Die Gründe für die nichtöffentliche Beantwortung bedürfen einer nachvollziehbaren, d.h. **substantiierten**, nicht lediglich formelhaften **Erklärung**:¹⁵

„Einer besonderen Begründungspflicht unterliegt die Bundesregierung, soweit sie ihre Antwort nicht in einer zur Veröffentlichung in einer Bundestagsdrucksache bestimmten Weise erteilt, sondern dem Deutschen Bundestag eingestuft in der Geheimschutzstelle des Deutschen Bundestages zur Verfügung stellt.“¹⁶

Grundsätzlich verfassungswidrig ist es daher, mit Verweis auf den Datenschutz eine Antwort zu verweigern, ohne die Beantwortung in **nichtöffentlicher Form** (Geheimschutz) in Erwägung zu ziehen und ggf. auch zu ermöglichen.

4. Fragerecht und Personaldaten

4.1. Informationelle Selbstbestimmung

4.1.1. Schutzbereich

Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung umfasst die Befugnis des Einzelnen, „selbst über die Preisgabe und Verwendung persönlicher Daten zu entscheiden“.¹⁷ In den Schutzbereich des Grundrechts fallen auch Informationen über die beruflichen und sonstigen **wirtschaftlichen Verhältnisse**.¹⁸

Fraglich ist, ob Einstufungen in Besoldungsgruppen **„persönliche Daten“** sind. Das Verwaltungsgericht Leipzig hat entschieden, dass „personenbezogene Daten von Amtsträgern, die mit ihrer dienstlichen Tätigkeit zusammenhängen [...] regelmäßig nur die amtliche Funktion“ betreffen.¹⁹ Daher seien sie nur „im konkreten Fall ausnahmsweise Bestandteil der Persönlichkeitsrechte des Bearbeiters“.²⁰ Daher ließe sich gut argumentieren, dass die Amtsbezeichnung sowie alle hieraus gesetzlich direkt ableitbaren Folgen im Zusammenhang mit der dienstlichen Tätigkeit grundsätz-

14 BVerfGE 67, 100, Leitsatz 5. c).

15 Vgl. Butzer, in: BeckOK, Grundgesetz, Epping/Hillgruber, 42. Edition, Stand: 01.12.2019, Art. 38 Rn. 151 f.

16 BVerfGE 147, 50, Leitsatz 9.

17 BVerfGE 130, 1, 35; m.w.N. Jarass, in: Jarass/Pieroth, 15. Auflage 2018, Art. 2 GG Rn. 42.

18 BVerfGE 67, 100 (142); ferner Jarass, in: Jarass/Pieroth, 15. Auflage 2018, Art. 2 Rn. 44 mit weiteren Beispielen.

19 VG Leipzig, ZD 2013, 193 (195).

20 VG Leipzig, ZD 2013, 193 (195).

lich keine persönlichen Daten sind. Hierzu könnten Besoldungsstufen, Beihilfeanspruch, Versorgungsanspruch oder grundsätzliche Einstufung in die organisatorische Hierarchie einer Behörde gehören: Diese folgen unmittelbar aus gesetzlichen Regelungen.

4.1.2. Eingriff

Muss man im konkreten Fall gleichwohl von persönlichen Daten ausgehen, stellt sich die Frage eines Eingriffs in den Schutzbereich. Eine **Übermittlung** von persönlichen Daten von einem Staatsorgan an ein anderes ist ein Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung.

4.1.3. Rechtfertigung: Abwägung

Der Schutz der Grundrechte der vom Informationsverlangen betroffenen Personen ist mit dem **Informationsrecht** des Parlamentes abzuwägen.²¹

4.1.3.1. Beamte

Die Besoldung von Beamten ist bereits durch deren **Amtsbezeichnung** über das Bundesbesoldungsgesetz²² für jedermann nachvollziehbar. Nach § 86 Abs. 2 S. 1 Bundesbeamtengesetz führen „Beamtinnen und Beamte [...] im Dienst die Amtsbezeichnung des ihnen übertragenen Amtes“. Hierzu ist der Beamte **verpflichtet**, „soweit dies der Übung entspricht oder angeordnet wird“.²³ Daher ist die Amtsbezeichnung regelmäßig auf Schriftwechsel, Türschildern und Organigrammen von Behörden aufgeführt und für die Öffentlichkeit einsehbar.

Ferner ist eine Zuordnung von Besoldungsgruppen zu konkreten Personen in einer Organisationseinheit grundsätzlich nur einem **kleinen Kreis** von Personen möglich: Nur andere Mitarbeiter der Behörde und ähnlich „eingeweihte“ Personen können aus einer Liste der auf eine Organisationseinheit entfallenden Besoldungsstufen schließen, welchen Mitarbeitern die entsprechende Besoldungsstufe zuzuordnen ist.

Zudem können die vorgenannten eingeweihten Personen im Einzelfall auch aus dem als **Gesetz** verabschiedeten **Haushaltsplan** die Besoldung einzelner Mitarbeiter ableiten. So weisen die Einzelpläne zum Teil nur eine oder **drei Personen** aus, die in eine bestimmte Besoldungsstufe fallen, einschließlich unterster Besoldungsstufen.²⁴ Gleichmaßen lässt sich dem Haushaltsplan entnehmen, dass einzelne Mitarbeiter einer bestimmten Besoldungsstufe zu einer konkret benannten

21 BVerfGE 65, 1, 41 ff.; Schröder, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 187. Aktualisierung November 2017, Art. 43 Rn. 55.

22 Einordnung in die Besoldungsgruppe gemäß Anlage I Bundesbesoldungsordnungen A und B (Fundstelle: BGBl. I 2013, 1524-1537) zum Bundesbesoldungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. Juni 2009 (BGBl. I S. 1434), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 9. Dezember 2019 (BGBl. I S. 2053) geändert worden ist.

23 Grigoleit, in: Battis, Bundesbeamtengesetz, 5. Auflage 2017, § 86 Rn. 7.

24 Siehe z. B. Haushaltsplan 2019 – Einzelplan – Bundshaushalt, Bundesministerium für Gesundheit, S. 102, https://www.bundshaushalt.de/fileadmin/de.bundshaushalt/content_de/dokumente/2019/soll/epl15.pdf.

Bundestagsfraktion beurlaubt sind.²⁵ Bei Bundesoberbehörden mit insgesamt z. B. nur 32 Beamten und maximal 4 Beamten in einer Besoldungsgruppe ist die Zuordnung im Haushaltsplan noch leichter.²⁶ Der Haushaltsplan schlüsselt diese weiter auf in Funktionen, denen zum Teil nur noch 5 Beamte in insgesamt 3 Besoldungsgruppen zugeordnet sind.²⁷ Um eine eindeutige Zuordnung zu gewährleisten, listet der Haushaltsplan sogar alle im Geschäftsbereich verwendeten Amtsbezeichnungen auf und ordnet diese den konkreten Besoldungsgruppen zu.²⁸

Im Übrigen lassen sich aus einer Besoldungsgruppe noch **nicht** die **konkreten** erhaltenen **Bezüge** ableiten. Diese hängen insbesondere von Besoldungsstufen, Zuschlägen und Steuerklassen ab.

Aufgrund der insgesamt allenfalls **geringen Intensität** eines etwaigen Eingriffs dürfte eine Abwägung regelmäßig zugunsten des Informationsinteresses des Parlaments ausgehen. Eine Beantwortung durch die Regierung müsste daher regelmäßig in offener Form erfolgen. In jedem Fall aber müsste die Regierung vor einer Verweigerung der Auskunft eine Beantwortung in nichtöffentlicher Form erwägen und ggf. ermöglichen.

4.1.3.2. Angestellte

Zwar lässt sich die **Entgeltgruppe**²⁹ nicht bereits durch Angabe der Amtsbezeichnung zuordnen. Jedoch können auch hier Dritte aus Stellenausschreibungen von Behörden in etwa nachvollziehen, in welche Entgeltgruppe Mitarbeiter einer bestimmten Funktion eingestuft sind.

Auch im Übrigen gelten hier **ähnliche Erwägungen** wie bei Beamten (Zuordnung zu konkreten Personen nur möglich für kleinen Personenkreis; Haushaltsplan schlüsselt Entgeltgruppen auf;³⁰ konkretes Gehalt nicht offengelegt). Aufgrund der dementsprechend geringen Intensität eines etwaigen Eingriffs dürfte eine Abwägung regelmäßig **zugunsten** des **Informationsinteresses** des Parlaments ausgehen.

4.1.3.3. Erwägungen nach dem Informationsfreiheitsgesetz (IFG)

Auf einfachgesetzlicher Ebene spricht auch die Wertung des Gesetzgebers des IFG für eine Antwortpflicht der Bundesregierung. Nach § 5 Abs. 4 IFG überwiegt das Interesse am öffentlichen

25 Haushaltsplan 2019 – Einzelplan – Bundeshaushalt, Bundesministerium für Gesundheit, S. 103.

26 Haushaltsplan 2019 – Einzelplan – Bundeshaushalt, Bundesministerium für Gesundheit, S. 106 – Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung.

27 Haushaltsplan 2019 – Einzelplan – Bundeshaushalt, Bundesministerium für Gesundheit, S. 108 – Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung, „Tgr. 05 – Aufklärung und Beratung nach dem Schwangerschaftskonfliktgesetz“.

28 Haushaltsplan 2019 – Einzelplan – Bundeshaushalt, Bundesministerium für Gesundheit, S. 123.

29 Tarifvertrag für den Öffentlichen Dienst, zuletzt geändert durch Änderungsstarifvertrag Nr. 16 vom 18. April 2018, <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/oeffentlicher-dienst/tarifvertraege/tvoed.html>.

30 Z. B. hat die Cannabis-Agentur insgesamt 3 Angestellte in 3 verschiedenen Entgeltgruppen, Haushaltsplan 2019 – Einzelplan – Bundeshaushalt, Bundesministerium für Gesundheit, S. 119.

Zugang zu Informationen das schutzwürdige Interesse von Mitarbeitern, soweit es um **Berufs- und Funktionsbezeichnungen** geht:

„Name, Titel, akademischer Grad, Berufs- und Funktionsbezeichnung, Büroanschrift und -telekommunikationsnummer von Bearbeitern sind vom Informationszugang nicht ausgeschlossen, soweit sie Ausdruck und Folge der amtlichen Tätigkeit sind und kein Ausnahmestatbestand erfüllt ist.“

4.2. DSGVO

Als Begrenzung des parlamentarischen Fragerechts kommt ferner die DSGVO in Betracht.

4.2.1. Normhierarchie

4.2.1.1. Grundsatz

Die DSGVO steht als EU-Verordnung nach der Erklärung Nr. 17 der Schlussakte zum Vertrag von Lissabon³¹ sowie der einhelligen Rechtsprechung sowohl des EuGH³² als auch des Bundesverfassungsgerichts³³ über dem Verfassungsrecht. Dabei handelt es sich um einen **Anwendungs-**, nicht um einen Geltungsvorrang: Das Gemeinschaftsrecht verdrängt zwar das nationale Recht in seiner Anwendung, führt aber nicht zu dessen Ungültigkeit.³⁴

4.2.1.2. Ausnahme

Eine EU-Verordnung kann das **Demokratieprinzip** (Art. 20 Abs. 1 und 2 GG) und den dazugehörigen parlamentarischen Informationsanspruch³⁵ nicht aushebeln.³⁶ Auf Ebene der EU-Verträge stellt dies u. a. auch Art. 4 Abs. 2 S. 1 EUV klar:

„Die Union achtet die Gleichheit der Mitgliedstaaten vor den Verträgen und ihre jeweilige nationale Identität, die in ihren **grundlegenden** politischen und **verfassungsmäßigen Strukturen** [...] zum Ausdruck kommt“ (Hervorhebung durch Autor).

31 Amtsblatt der Europäischen Union 2007, Nr. C 306, S. 256.

32 Vgl. EuGH, Rs. 11/70, Slg. 1970, 1125 (Rn. 3).

33 Vgl. BVerfGE 129, 78, 99 f.

34 BVerfGE 75, 223 (224).

35 BVerfGE 147, 50, Leitsatz 3.

36 BVerfGE 89, 155, Leitsatz 1.

Es spricht viel dafür, dass das parlamentarische Fragerecht ein **essentieller Bestandteil** des Demokratieprinzips im Sinne des Grundgesetzes ist.³⁷ Schon aus diesem Grund ist die DSGVO eher ungeeignet als Schranke des parlamentarischen Informationsrechts, jedenfalls insoweit sie von den in den Abschnitten 2-4 dargestellten Verfassungsprinzipien des Grundgesetzes abweichen würde.

4.2.2. Anwendbarkeit und Ausnahmen

Würde man gleichwohl die DSGVO als zusätzliche Schranke des parlamentarischen Informationsrechts anwenden, ergäbe sich wohl kein anderes Ergebnis. Dies folgt insbesondere aus zwei Argumenten:

- Es ist wohl regelmäßig zu verneinen, dass das parlamentarische Fragerecht in den Anwendungsbereich des **Unionsrechts**, und damit der DSGVO fällt (Art. 2 Abs. 2 lit. a DSGVO).³⁸
- Gemäß Art. 6 Abs. 1 lit. e) DSGVO ist eine Verarbeitung von persönlichen Daten rechtmäßig, wenn sie zur „[...] Wahrnehmung einer Aufgabe erforderlich [ist], die im **öffentlichen Interesse** liegt oder in Ausübung **öffentlicher Gewalt** erfolgt, die dem Verantwortlichen übertragen wurde“ (Hervorhebung durch Autor). Hier würden die oben unter 4.1.3 ausgeführten Gründe wohl regelmäßig dafür sprechen, dass das parlamentarische Informationsrecht die Weitergabe der Daten erfordert.

37 Vgl. BVerfGE 147, 50: Beschränkung des parlamentarischen Fragerechts kann „den notwendigen demokratischen Legitimationszusammenhang“ unterbrechen.

38 Siehe hierzu auch: Infobrief der Wissenschaftlicher Dienste des Deutschen Bundestages „Datenschutzrecht für Abgeordnete“, WD 3 - 3010 - 056/18, <https://www.bundestag.de/resource/blob/548352/a8e42041c6b246af6cd602d3e1e41808/datenschutzrecht-fuer-abbgeordnete-data.pdf>.