



Sachstand

Auskunftsrecht von Abgeordneten gegenüber Ministerien
Parlamentarisches Fragerecht und Anspruch aus dem
Informationsfreiheitsgesetz

Auskunftsrecht von Abgeordneten gegenüber Ministerien

Parlamentarisches Fragerecht und Anspruch aus dem Informationsfreiheitsgesetz

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 085/22
Abschluss der Arbeit: 15.06.2022
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 und Ergebnis	4
2.	Parlamentarisches Fragerecht der Abgeordneten	4
2.1.	Grundlagen	4
2.2.	Umfang und Grenzen	4
2.2.1.	Informationen, die erst ermittelt werden müssen (statistische Auswertung)	5
2.2.2.	Die Beantwortung über die Geheimschutzstelle als milderes Mittel	6
3.	Anspruch auf Informationszugang nach dem Informationsfreiheitsgesetz	7

1. Fragestellung und Ergebnis

Der Sachstand befasst sich mit der Frage, inwieweit das parlamentarische Fragerecht durch den Hinweis auf nicht vorhandene statistische Auswertungen von Daten begrenzt werden kann. Hintergrund ist die Tatsache, dass die Beantwortung einer Schriftlichen Frage an die Bundesregierung zu Gesprächsterminen eines Bundesministers mit dieser Begründung abgelehnt wurde.

Da zudem nach weiteren Informationsansprüchen gefragt wurde, wird auch der Anspruch nach dem Informationsfreiheitsgesetz (IFG) dargestellt.

Im **Ergebnis** kann ein Abgeordneter in der Regel über das parlamentarische Fragerecht eine Auskunft auch hinsichtlich der Zusammenfassung/spezifischen Auswertung von bei der Bundesregierung und ihr unterstehenden Behörden vorhandenen Informationen erhalten, solange nicht die Schwelle der Unzumutbarkeit übertreten wird. Über das IFG hingegen erhält der Antragsteller nur die reinen Informationen und keine Auswertung dieser, wobei es möglich ist, dass die Informationen insbesondere aufgrund des Schutzes personenbezogener Daten nur beschränkt erteilt werden.

2. Parlamentarisches Fragerecht der Abgeordneten

2.1. Grundlagen

Das parlamentarische Frage- und Informationsrecht (Interpellationsrecht) ist im Grundgesetz (GG) nicht ausdrücklich normiert. Das Bundesverfassungsgericht¹ wie auch die Literatur² leiten das Interpellationsrecht aus dem Status des Abgeordneten nach Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG und dem Demokratieprinzip des Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG ab. Die Ausgestaltung des Fragerechts erfolgt in der Geschäftsordnung des Bundestages (§§ 100 ff. GO-BT). Die GO-BT sieht insbesondere die Instrumente der Kleinen und Großen Anfragen sowie die Fragen einzelner Mitglieder des Bundestages vor.

Mit dem Fragerecht der Abgeordneten korrespondiert grundsätzlich eine **Antwortpflicht der Bundesregierung**.³ Diese Antwortpflicht ist aus Sicht des Bundesverfassungsgerichts Voraussetzung für eine sachgerechte Verwirklichung der parlamentarischen Kontrolle.⁴

2.2. Umfang und Grenzen

Die Frage- und Informationsrechte der Abgeordneten gelten nicht unbegrenzt. Die Bundesregierung ist nur insoweit zur Information verpflichtet, als sich das Informationsbegehren auf einen zulässigen

1 Vgl. BVerfGE 124, 161 (188); 137, 185 (230 f.).

2 Vgl. Klein/Schwarz, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 96. EL November 2021, Art. 43 Rn. 82 ff.; Schröder, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 208. EL November 2020, Art. 43 Rn. 25.

3 BVerfGE 124, 161 (188); 137, 185 (231).

4 BVerfGE 137, 185 (231 ff.).

Gegenstand richtet und der Informationsweitergabe keine verfassungsrechtlichen Gründe entgegenstehen.

Entsprechend der verfassungsrechtlichen Grundlage im Demokratieprinzip und in der daraus folgenden Verantwortlichkeit der Regierung gegenüber dem Parlament dürfen sich Fragen nur auf Sachverhalte aus dem Verantwortungsbereich der Regierung (einschließlich des Verantwortungsbereichs nachgeordneter Behörden) beziehen.⁵ Allgemeine Voraussetzung für die Einordnung eines Sachverhalts als im Verantwortungsbereich der Regierung stehend ist, dass die Bundesregierung entsprechende Einwirkungsrechte innehat.

Der Bundesgesetzgeber hat es bislang unterlassen, Regelungen zur Begrenzung parlamentarischer Informationsansprüche zu normieren. Das Bundesverfassungsgericht hat allerdings Fallgruppen entwickelt, die die **Beantwortungspflicht einschränken**. Diese orientieren sich vor allem daran, ob durch eine erschöpfende Beantwortung parlamentarischer Anfragen berechnete Geheimhaltungsinteressen, **Grundrechte Dritter** oder der Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung der Bundesregierung verletzt werden würden.⁶ Der **Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung** könnte dann betroffen sein, wenn über das parlamentarische Fragerecht nicht nur nach Gesprächspartnern gefragt würde, sondern auch nach Gesprächsinhalten, soweit diese noch nicht abgeschlossene Vorgänge betreffen, sowie wenn die Frage Termine betrifft, die in der Zukunft liegen. Grundrechte Dritter können dann betroffen sein, wenn zum Beispiel in das **Recht auf informationelle Selbstbestimmung** (Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG) eingegriffen wird, indem personenbezogene Daten weitergegeben werden.

2.2.1. Informationen, die erst ermittelt werden müssen (statistische Auswertung)

Innerhalb dieses Rahmens hat die Bundesregierung grundsätzlich alle **Informationen** mitzuteilen, **über die sie verfügt oder die sie mit zumutbarem Aufwand erlangen kann**.⁷ Insoweit ist anerkannt, dass die Bundesregierung auch Informationen zur Beantwortung parlamentarischer Antworten innerhalb des eigenen Geschäftsbereichs beschaffen muss.⁸ Zwar kann eine erschwerte Zugänglichkeit oder Auswertbarkeit der vorhandenen Quellen dazu führen, dass im Einzelfall die fristgerechte Beantwortung einer Frage unzumutbar ist, eine Beschränkung der Antwortpflicht auf bereits dokumentierte Gegenstände kann daraus jedoch nicht abgeleitet werden.⁹ Zumutbar ist der Aufwand

5 BVerfGE 124, 161 (189); 147, 50 (133 f.); siehe in diesem Zusammenhang auch Nr. 2 der Anlage 4 zur GO-BT (Richtlinien für die Fragestunde und für die schriftlichen Einzelfragen): „Zulässig sind Fragen aus den Bereichen, für die die Bundesregierung unmittelbar oder mittelbar verantwortlich ist.“

6 Lennartz/Kiefer, Parlamentarische Anfragen im Spannungsfeld von Regierungskontrolle und Geheimhaltungsinteressen, DÖV 2006, 185 (186).

7 BVerfGE 147, 50 (147).

8 VerfGH Sachsen, Urteil vom 11. April 2018 – 77-I-17; BeckRS 2018, 22516, Rn. 12, mit Verweis auf VerfGH Sachsen, Urteil vom 16. April 1998 – 14-I-97, LVerfGE 8, 282; LVerfG LSA Urteil vom 2. Februar 2021 – LVG 5/20, BeckRS 2021, 1010 Rn. 53; VerfGH Sachsen, Beschluss vom 5. November 2009 – 133-I-08 juris, Rn. 101 f.

9 VerfGH Hamburg vom 21. Dezember 2010 – HVerfG 1/10 juris, Rn. 76; vgl. auch LVerfG LSA Urteil vom 2. Februar 2021 – LVG 5/20, BeckRS 2021, 1010 Rn. 53 f.

zur Beschaffung nach der Rechtsprechung des Sächsischen Verfassungsgerichtshofs zur insoweit dem GG vergleichbaren Rechtslage nach der Sächsischen Verfassung jedenfalls dann noch, „wenn hierfür ein Sachbearbeiter einer nachgeordneten Behörde im Umfang von einer Arbeitswoche eingesetzt werden muss“.¹⁰ Die Regierung muss insofern alle ihr zu Gebote stehenden Möglichkeiten der Informationsbeschaffung ausschöpfen.¹¹

Nur in seltenen Fällen kann die Regierung die Antwort auf eine parlamentarische Anfrage aufgrund **fehlender Zumutbarkeit** verweigern, wobei dem durch die Rechtsprechung enge Grenzen gesetzt wurden.¹² Dies könnte etwa der Fall sein, wenn eine Anfrage offensichtlich den einzigen Zweck verfolgt, den Geschäftsbetrieb der Regierung zu stören oder die weitere Arbeit eines Ministeriums zeitweise nahezu zum Erliegen zu bringen.¹³ Dies praktisch nachzuweisen, ist jedoch schwer möglich, zumal grundsätzlich jeder Abgeordnete selbst entscheiden kann, welche Informationen er für die Wahrnehmung seines Mandats benötigt.¹⁴ Die Missbrauchsgrenze dürfte insofern nur selten erreicht sein.

2.2.2. Die Beantwortung über die Geheimschutzstelle als milderer Mittel

Das Spannungsverhältnis zwischen verfassungsrechtlichem Auskunftsrecht des Parlaments und den ihm entgegenstehenden Positionen ist durch eine einzelfallbezogene Abwägung, d.h. durch eine Verhältnismäßigkeitsprüfung, aufzulösen.¹⁵ Vor allem dann, wenn durch die Offenlegung **Geheimhaltungs- oder Persönlichkeitsinteressen Einzelner** betroffen sind, ist im Rahmen der Abwägung zu prüfen, ob als milderer Mittel die Möglichkeit besteht, sensible Daten durch Geheimnisschutzmaßnahmen vor einer öffentlichen Preisgabe zu bewahren. Ist dies der Fall, bleibt die Regierung regelmäßig zur Antwort verpflichtet.¹⁶ Bei Fragen der Abgeordneten besteht für die Bundesregierung grundsätzlich die Möglichkeit, ihre Antworten unter Verweis auf die Schutzbedürftigkeit der Informationen in der Geheimschutzstelle des Bundestages zu hinterlegen. Die Bundesregierung hat folglich zu überprüfen, ob eine Geheimhaltung durch die Anwendung der Geheimschutzordnung

10 VerfGH Sachsen, Urteil vom 11. April 2018 – 77-I-17, BeckRS 2018, 22516, Rn. 12; mit Verweis auf VerfGH Sachsen, Urteil vom 16. April 1998 – 14-I-97, LVerfGE 8, 282.

11 Vgl. VerfGH NRW, Urteil vom 19. August 2008 – 7/07, NVwZ-RR 2009, 41, juris, Rn. 252.

12 VerfGH Sachsen, Urteil vom 11. April 2018 – 77-I-17; BeckRS 2018, 22516, Rn. 12; VerfGH Sachsen, Beschluss vom 5. November 2009 – 133-I-08 juris, Rn. 101 f.

13 Vgl. Harks, Das Fragerecht der Abgeordneten, JuS 2014, 979 (981) m.w.N.; Siefken, Parlamentarisches Frageverfahren – Symbolpolitik oder wirksames Kontrollinstrument?, ZParl 2010, 18 (35).

14 Vgl. BVerfGE 124, 161 (198); Harks, Das Fragerecht der Abgeordneten, JuS 2014, 979 (981); Siefken, Parlamentarisches Frageverfahren – Symbolpolitik oder wirksames Kontrollinstrument?, ZParl 2010, 18 (35).

15 Vgl. Müller, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Auflage 2018, Art. 38 Rn. 89.

16 Glauben/Edinger, Parlamentarisches Fragerecht in den Landesparlamenten, in: DÖV 1995, 941 (945).

des Deutschen Bundestages¹⁷ zu gewährleisten wäre.¹⁸ Ist dies möglich, hat dieser Weg als milderes Mittel Vorrang vor einer Verweigerung der Antwort.¹⁹

3. Anspruch auf Informationszugang nach dem Informationsfreiheitsgesetz

Mit dem Informationsfreiheitsgesetz (IFG) existiert seit 2006 auf Bundesebene ein subjektiv-öffentliches, voraussetzungsloses Jedermannrecht auf Informationszugang. Nach § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG hat „jeder“ nach Maßgabe des IFG gegenüber den Behörden des Bundes einen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen. Der Begriff der amtlichen Information ist dabei in § 2 Nr. 1 IFG legaldefiniert. Danach ist unter den Begriff jede amtlichen Zwecken dienende Aufzeichnung, unabhängig von der Art ihrer Speicherung, zu fassen. Das Gesetz findet insoweit aber regelmäßig nur auf bei der Behörde **vorhandene Informationen** Anwendung.²⁰ Ein Anspruch auf Auswertung der Informationen besteht insoweit nicht. Das bedeutet, dass auch kein Anspruch auf Zusammenstellung einer Statistik besteht, sondern allenfalls auf die Herausgabe bereits existierender Statistiken.

Das Verhältnis des IFG zu Spezialvorschriften bestimmt sich nach § 1 Abs. 3 IFG. Danach gehen Regelungen in anderen Rechtsvorschriften über den Zugang zu amtlichen Informationen dem IFG – mit Ausnahme der Regelungen zur Akteneinsicht durch Beteiligte nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz und dem Zehnten Buch des Sozialgesetzbuches – vor. Die Frage, ob Bundestagsabgeordnete in ihrer Abgeordnetenfunktion nach dem IFG überhaupt auskunftsberechtigt sind, ist höchstgerichtlich nicht entschieden und in der Literatur umstritten.²¹ Das parlamentarische Informationsrecht könnte vorrangig zum Anspruch nach dem IFG sein.²² Dies sollte jedoch nur Anfragen in der Funktion als Abgeordneter betreffen, als Bürger kann er das Jedermannsrecht auf Informationszugang nach dem IFG trotzdem geltend machen.

Beschränkt wird der Informationszugangsanspruch des IFG insbesondere durch die in den §§ 3 bis 6 IFG normierten Ausnahmetatbestände, die dem Schutz bestimmter öffentlicher und privater Interessen dienen. In § 5 IFG sind insoweit besondere Regelungen zum Schutz **personenbezogener Daten** getroffen worden. Zu den personenbezogenen Daten zählen im Sinne des § 5 IFG auch Namen und Beruf/Funktion²³ von Gesprächspartnern von Bundesministern. Nach den Gesetzesmaterialien

17 Anlage 3 zur Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages.

18 Vgl. Butzer, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK GG, 51. Edition Stand: 15. Mai 2022, Art. 38 Rn. 171 f.; BVerfGE 124, 161 (193); 146, 1 (43 f.).

19 Butzer, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK GG, 51. Edition Stand: 15. Mai 2022, Art. 38 Rn. 171.

20 Debus, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK Informations- und Medienrecht, 36. Edition, Stand: 1. Mai 2022, § 2 IFG, Rn. 24 ff.

21 Siehe zur Diskussion Schoch, in: derselbe, IFG, 2. Auflage 2016, § 1 Rn. 83;

22 Dagegen aber Schoch, in: derselbe, IFG, 2. Auflage 2016, § 1 Rn. 83.

23 BVerfG NVwZ 2011, 94 (100, Rn. 160); Guckelberger, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK Informations- und Medienrecht, 36. Edition, Stand: 1. Mai 2022, § 5 IFG, Rn. 3.

sind Amtsträger insoweit nicht als Dritte anzusehen, als es um die Weitergabe von Daten über ihre **Amtsträgerfunktionen** geht.²⁴

Zugang zu diesen Informationen darf nach § 5 Abs. 1 Satz 1 IFG nur dann gewährt werden, wenn der Betroffene eingewilligt hat, oder das **Informationsinteresse** des Antragsstellers das schutzwürdige Interesse des Dritten am Ausschluss des Informationszugangs des Betroffenen **überwiegt**. Dies ist durch **Abwägung** der Interessen zu ermitteln. Der Grund für das Informationsinteresse des Antragsstellers sollte also entsprechend dargestellt werden, da es andernfalls innerhalb der Abwägung kaum gewichtet werden kann.

Als **Ausnahme** überwiegt nach § 5 Abs. 2 IFG das Informationsinteresse des Antragstellers nicht bei Informationen aus Unterlagen, soweit sie mit dem **Dienst- oder Amtsverhältnis** oder einem Mandat des Dritten in Zusammenhang stehen und bei Informationen, die einem **Berufs- oder Amtsgeheimnis** (i.S.d. § 203 Strafgesetzbuch)²⁵ unterliegen. Insofern findet ein weitgehender Schutz von Informationen mit einem beruflichen Bezug statt, wobei sich dies im Wesentlichen auf die **Personalakten** und im Zusammenhang mit dem beruflichen Werdegang stehende Gespräche etc. beziehen soll.²⁶ Der Begriff des Mandats umfasst insoweit Abgeordnete, während mit Dienstverhältnis beim Bund abhängig Beschäftigte erfasst sind und der Begriff des Amtsverhältnisses solche Personen umfasst, die Ämter mit einem besonderen Dienst- und Treueverhältnis innehaben, wie zum Beispiel parlamentarische Staatssekretäre.²⁷ Nach diesem speziellen Ausschlussgrund des § 5 Abs. 2 IFG kann die Information vollständig verweigert werden und auch nicht aufgrund von Einwilligung des Betroffenen mit teilweisen Schwärzungen erfolgen.²⁸

In der Praxis könnte dies im **Ergebnis** bedeuten, dass bei einer Anfrage nach dem IFG zwar der Kalender des Ministers zugänglich gemacht werden könnte, aber aufgrund des Schutzes personenbezogener Daten mit ggf. erheblichen Schwärzungen/Anonymisierungen/Beschränkungen auf die Amtsträgerfunktion für entsprechende Teilinformationen. Da nach dem IFG auch nur ein Anspruch auf Zugang zu vorhandenen Daten besteht, würde der Antragsteller auch keine anonymisierte Zusammenfassung/Auswertung der Häufigkeit von Gesprächspartnern bestimmter Kategorien beanspruchen können.

24 BT-Drs. 14/4493, S. 9; Guckelberger, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK Informations- und Medienrecht, 36. Edition, Stand: 1. Mai 2022, § 5 IFG, Rn. 12.

25 Guckelberger, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK Informations- und Medienrecht, 36. Edition, Stand: 1. Mai 2022, § 5 IFG, Rn. 20.

26 Guckelberger, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK Informations- und Medienrecht, 36. Edition, Stand: 1. Mai 2022, § 5 IFG, Rn. 16.

27 Schoch, in: derselbe, IFG, 2. Auflage 2016, § 5 Rn. 70; Guckelberger, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK Informations- und Medienrecht, 36. Edition, Stand: 1. Mai 2022, § 5 IFG, Rn. 17 f. m.w.N.

28 BVerwG NVwZ 2019, 1050 (1052, Rn. 23); Guckelberger, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK Informations- und Medienrecht, 36. Edition, Stand: 1. Mai 2022, § 5 IFG, Rn. 15.