

## **Gesetzentwurf**

**der Abgeordneten Britta Haßelmann, Luise Amtsberg, Volker Beck (Köln), Kai Gehring, Katja Keul, Renate Künast, Monika Lazar, Irene Mihalic, Özcan Mutlu, Dr. Konstantin von Notz, Hans-Christian Ströbele und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN**

### **Entwurf eines Gesetzes über den Zugang von Abgeordneten zu Informationen (Abgeordneteninformationsgesetz)**

#### **A. Problem**

Jede Bürgerin und jeder Bürger hat heute grundsätzlich nach den Informationsfreiheitsgesetzen unmittelbaren Zugang zu Schriftstücken, Akten, Dateien etc. des öffentlichen Bereichs. Mitgliedern des Deutschen Bundestages wird ein entsprechendes Recht aus ihrem Abgeordnetenstatus hingegen in der – allerdings nicht konsistenten – Praxis der Bundesregierung immer wieder bestritten. Diese Praxis ist verfassungsrechtlich fragwürdig und jedenfalls den Notwendigkeiten einer transparenten Demokratie nicht mehr angemessen. Demokratie erfordert gerade auch möglichst effiziente parlamentarische Kontrolle und Teilhabe am Wissen der Regierung.

#### **B. Lösung**

Klarstellend wird ein gesetzlicher Anspruch der Abgeordneten auf Informationszugang verankert. Zugleich wird klargestellt, dass dieser Anspruch auch gerichtlich durchgesetzt werden kann.

#### **C. Alternativen**

Ein Verweis der Abgeordneten auf die Informationsfreiheitsgesetze wäre nicht angemessen. Denn Abgeordnete können ggf. nach Maßgabe der Geheimschutzordnung des Bundestages auch vertrauliche Informationen zur Verfügung gestellt werden. Überdies kann ihre Rechtsposition nur zum Schutz von Rechtsgütern mit Verfassungsrang beschränkt werden.

Die antragstellende Fraktion hat darüber hinaus erwogen, eine Korrektur der jetzigen Praxis beim Bundesverfassungsgericht zu erstreiten. Sie hält es jedoch – auch angesichts der Überlastung des Gerichts – für angemessen, zunächst den Versuch einer gesetzlichen Klarstellung zu unternehmen.

Schließlich hat sich die Fraktion entschlossen, das Problem nicht (wie beim Fragerecht) in der Geschäftsordnung des Bundestages zu lösen, sondern wie heute

überwiegend üblich (siehe EUZBBG, PUAG, ParlBetG) eine gesetzliche Lösung vorzuschlagen.

**D. Kosten**

Aus dem Gesetz wird voraussichtlich eine gewisse Mehrbelastung der Bundesregierung mit entsprechenden Kosten folgen. Zu berücksichtigen ist jedoch, dass durch das neue Informationsrecht andere parlamentarische Instrumente (Frage-recht, Untersuchungsausschussrecht) entlastet werden. Letztlich ist daher zu prognostizieren, dass die Kosten des Gesetzes unerheblich bleiben werden.

## **Entwurf eines Gesetzes über den Zugang von Abgeordneten zu Informationen (Abgeordneteninformationsgesetz)**

Vom ...

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

### **Artikel 1**

#### **Änderung des Abgeordnetengesetzes**

Dem § 54 des Abgeordnetengesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. Februar 1996 (BGBl. I S. 326), das durch Artikel 12 des Gesetzes vom 5. Januar 2017 (BGBl. I S. 17) geändert worden ist, wird folgender Abschnitt angefügt:

#### „Zwölfter Abschnitt Informationsrecht

##### § 55

##### Anspruch auf Informationszugang

(1) Mitglieder des Deutschen Bundestages haben nach Maßgabe dieses Gesetzes Anspruch darauf, dass die Bundesregierung ihnen auf Antrag unmittelbaren Zugang zu Informationen gewährt und verschafft. Weitergehende Informationsrechte, insbesondere das parlamentarische Fragerecht, bleiben unberührt.

(2) Das Recht kann auch von mehreren Mitgliedern des Deutschen Bundestages, insbesondere einer Fraktion, gemeinsam geltend gemacht werden.

##### § 56

##### Reichweite des Anspruchs

(1) Der Anspruch nach § 55 erfasst vorbehaltlich des Absatzes 3 Satz 2 Informationen, die vorliegen bei

1. der Bundesregierung selbst,
2. Behörden im Geschäftsbereich der Bundesministerien und des Bundeskanzleramtes und
3. natürlichen oder juristischen Personen des Privatrechts, die der Kontrolle des Bundes oder einer unter der Aufsicht des Bundes stehenden juristischen Person des öffentlichen Rechts unterliegen.

(2) Kontrolle im Sinne des Absatzes 1 Nummer 3 liegt insbesondere vor, wenn

1. die Person des Privatrechts bei der Wahrnehmung der öffentlichen Aufgabe oder bei der Erbringung der öffentlichen Dienstleistung gegenüber Dritten besonderen vom Bund statuierten Pflichten unterliegt oder über ebensolche besondere Rechte verfügt, insbesondere ein Kontrahierungszwang oder ein Anschluss- und Benutzungszwang besteht oder

2. der Bund unmittelbar oder mittelbar
  - a) die Mehrheit des gezeichneten Kapitals des Unternehmens besitzt,
  - b) über die Mehrheit der mit den Anteilen des Unternehmens verbundenen Stimmrechte verfügt oder
  - c) mehr als die Hälfte der Mitglieder des Verwaltungs-, Leitungs- oder Aufsichtsorgans des Unternehmens bestellen kann oder
3. mehrere juristische Personen des öffentlichen Rechts zusammen unmittelbar oder mittelbar über eine Mehrheit im Sinne der Nummer 2 Buchstabe a bis c verfügen und der überwiegende Anteil an dieser Mehrheit den in Absatz 1 Nummer 3 genannten juristischen Personen des öffentlichen Rechts zuzuordnen ist.
  - (3) Verlangt das Mitglied des Bundestages Informationen über die Ausführung von Bundesgesetzen durch die Bundesländer, so erstreckt sich der Anspruch auch hierauf. Die Bundesregierung hat in diesem Falle, wenn dies zur Erfüllung des Anspruchs erforderlich ist, das Land oder die Länder zur Erfüllung des Anspruchs um Amtshilfe zu ersuchen.

#### § 57

##### Art der Anspruchserfüllung

Der Anspruch wird nach Wahl des oder der Anspruchsberechtigten durch Gewährung von Akteneinsicht oder auf sonstige Weise erfüllt. Der Anspruch ist unverzüglich, in der Regel spätestens nach 14 Tagen, zu erfüllen.

#### § 58

##### Verweigerung des Informationszugangs

(1) Die Bundesregierung darf den begehrten Informationszugang nur dann ganz oder teilweise verweigern, wenn dies zum Schutz von Rechtsgütern mit Verfassungsrang erforderlich ist und die Weigerung auch nach Abwägung mit der Bedeutung des Informationsinteresses verhältnismäßig ist. Bestehen nach der Abwägung überwiegende Geheimhaltungsgründe, so ist dem Mitglied des Bundestages Informationszugang in der Regel abweichend von § 57 nach Maßgabe der Geheimschutzordnung des Deutschen Bundestages zu ermöglichen.

(2) Die Bundesregierung hat eine Verweigerung des Informationszuges schriftlich zu begründen. Dabei hat sie alle Gründe abschließend geltend zu machen, die aus ihrer Sicht die Verweigerung tragen können. Auf Wunsch des Mitglieds des Bundestages hat sie die Verweigerungsgründe zusätzlich mündlich zu erläutern.

(3) Gegen eine den Informationszugang ablehnende Entscheidung ist nach Maßgabe des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes der Rechtsweg zum Bundesverfassungsgericht eröffnet.“

## Artikel 2

### Änderung des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes

Nach § 67 des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 11. August 1993 (BGBl. I S. 1473), das zuletzt durch Artikel 8 der Verordnung vom 31. August 2015 (BGBl. I S. 1474) geändert worden ist, wird folgender § 67a eingefügt:

#### „§ 67a

In den Fällen des § 58 Absatz 3 des Abgeordnetengesetzes sind die §§ 63 bis 67 mit der Maßgabe anzuwenden, dass auch eine Verletzung des Abgeordnetengesetzes geltend gemacht, bezeichnet und festgestellt werden kann.“

**Artikel 3**

**Inkrafttreten**

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Berlin, den 20. Juni 2017

**Katrin Göring-Eckardt, Dr. Anton Hofreiter und Fraktion**

## Begründung

### A. Allgemeiner Teil

Der Gesetzentwurf stellt klar, dass Abgeordnete einen unmittelbaren Informationszugang zu den öffentlichen Informationen (Akten etc.) des Bundes haben. Jede Bürgerin und jeder Bürger hat heute grundsätzlich nach den Informationsfreiheitsgesetzen unmittelbaren Zugang zu Schriftstücken, Akten, Dateien etc. des öffentlichen Bereichs. Mitgliedern des Deutschen Bundestages wird ein entsprechendes Recht aus ihrem Abgeordnetenstatus hingegen in der – allerdings nicht konsistenten – Praxis der Bundesregierung immer wieder bestritten. Diese Praxis ist verfassungsrechtlich fragwürdig (auch wenn sie der herrschenden Meinung entspricht) und jedenfalls den Notwendigkeiten einer transparenten Demokratie nicht mehr angemessen. Demokratie erfordert gerade auch möglichst effiziente parlamentarische Kontrolle und Teilhabe am Wissen der Regierung.

Verfassungspolitisch stellt der Regelungsvorschlag dabei keinesfalls einen Bruch mit der längerfristigen deutschen Tradition dar. So heißt es bereits 1840 bei Carl von Rotteck, dass „die Regierung ihnen“ (den Parlamentariern) „nichts verheimlichen darf, sondern alle zur Darstellung der Lage des Staates ... nöthigen Weisungen, Aufklärungen, Aktenstücke, Urkunden u.s.w. auf Verlangen vorlegen muß, und daß auf ihre Aufforderungen die nöthigen Untersuchungen von Seite der Regierung zu veranstalten sind.“ Das Grundgesetz mit seiner starken Ausprägung des Demokratieprinzips steht einer solchen Auslegung des Grundgesetzes und jedenfalls einer entsprechenden Ausgestaltung demokratischer Spielregeln durch den (einfachen) Gesetzgeber nicht entgegen. Vielmehr spricht sogar die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts dafür, dass ein entsprechender Anspruch bereits nach dem Grundgesetz besteht. Denn die ständige Rechtsprechung des Gerichtes (siehe insbesondere BVerfGE 57, 1, 5) bildet nicht nur das Fragerecht, sondern auch den Anspruch auf Verschaffung des Zugangs zu weiteren Informationen ab („...auf Fragen Rede und Antwort zu stehen und (!) den Abgeordneten die zur Ausübung ihres Mandats erforderlichen Informationen zu verschaffen“). Darüber hinaus darf man folgende klare Aussage des Gerichts nicht ausblenden (BVerfGE 67, 100, 129): „Das Recht auf Vorlage von Akten der dem Bundestag verantwortlichen Regierung ist demgegenüber Bestandteil des parlamentarischen Kontrollrechts.“ Dies zeigt zumindest, dass sich der Regelungsvorschlag in den verfassungsrechtlichen Kontext und den heutigen Stand der Rechtsordnung gut einbettet (siehe im Übrigen auch zum Vorstehenden ausführlich Wegener, 2014, Rechtsgutachten für die antragstellende Fraktion: „Ein Informationszugangsrecht für Abgeordnete und Fraktionen?“).

Es entspricht dabei neuerer Verfassungstradition das Rechtsverhältnis zwischen Bundesregierung und Parlament durch einfache Bundesgesetze näher auszugestalten (siehe z.B. EUZBBG, ParlBetG, PUAG). Rechtsgrundlage für die Regelung in Artikel 2 ist Art. 93 Abs. 3 GG.

### B. Besonderer Teil

#### Zu Artikel 1 (Änderung des Abgeordnetengesetzes)

Die Regelungen über das Recht der Abgeordneten auf Informationen werden in das Abgeordnetengesetz integriert. Dies ist sinnvoll, damit wesentliche Regelungen über den Abgeordnetenstatus sich an einem Regelungsstandort finden.

#### Zu § 55

In Absatz 1 Satz 1 findet sich der grundlegende Anspruch der Abgeordneten auf Zugang zu Informationen. Dieser ist gegen die Bundesregierung gerichtet, auch wenn Informationen betroffen sind, die nicht unmittelbar bei ihr selbst, sondern nur in ihrem Verantwortungsbereich vorhanden sind (siehe näher § 56). Dies ist deshalb sinnvoll, weil es um eine Ausgestaltung des verfassungsrechtlichen Kontroll- und Informationszusammenhangs zwischen Regierung und Parlament geht. Demgemäß wäre es ein Fremdkörper, wenn Adressaten des Anspruchs z.B. nachgeordnete Behörden wären.

Absatz 1 Satz 2 stellt klar, dass weitergehende Informationsrechte (z.B. auch das Untersuchungsausschussrecht) unberührt bleiben. Das gilt ausdrücklich auch für das parlamentarische Fragerecht, das weiterhin durch die Geschäftsordnung des Bundestages ausgestaltet bleibt.

Absatz 2 stellt insbesondere klar, dass der Informationsanspruch auch von der im parlamentarischen Betrieb entscheidenden Organisationseinheit mehrerer Abgeordneter (Fraktion) geltend gemacht werden kann. Dies wird sich insbesondere dann anbieten, wenn die besondere politische Bedeutung eines Auskunftersuchens betont werden soll.

#### **Zu § 56**

Wie in den – den Bürger berechtigenden – Informationsgesetzen (UIG, IFG, VIG) erstreckt sich der Anspruch (vorbehaltlich des § 58) auf alle Informationen, die im Bereich der Regierung „vorliegen“. Nachweise oder Begründungen, zu welchen politischen Kontroll- oder Gestaltungszwecken der oder die Abgeordnete die Information benötigt, sind daher nicht erforderlich.

Der Bereich, über den die Bundesregierung zur Information verpflichtet ist, wird im Übrigen in Anlehnung an § 2 UIG in Absatz 1 und 2 konkretisiert.

Absatz 3 stellt zunächst in Satz 1 klar, dass – schon weil sich der Informationsanspruch auf alle Informationen erstreckt, die der Bundesregierung „vorliegen“ – sie auch Informationen über die Ausführung der Bundesgesetze durch die Länder übermitteln muss, soweit diese der Bundesregierung (etwa aus informellen Bund-Länder-Gremien) bereits bekannt sind. Inhaltlich sind Informationen für den Deutschen Bundestag über die Anwendung der von ihm verabschiedeten Gesetze zwingend erforderlich. Denn Informationen sind nicht nur für eine Kontrolle des Regierungshandelns unerlässlich, sondern insbesondere auch für die gesetzgeberische Tätigkeit (vgl. Klein, in Maunz/Dürig, Art. 43, Rn. 78). „Gesetzgebungsarbeit“ ist ohne Erfolgskontrolle nicht möglich (vgl. Geck, Die Fragestunde im Deutschen Bundestag, Berlin 1986, S. 84). Satz 2 verdeutlicht daher, dass die Bundesländer aus dem Grundsatz der Bundestreue verpflichtet sind, dem Bund die entsprechenden Informationen zu verschaffen, ebenso wie die Bundesregierung aus dem Grundsatz der Organtreue gegenüber dem Bundestag mit seinen Abgeordneten verpflichtet ist, die Länder zu befragen (Amtshilfe) und entsprechende Informationen an die Bundestagsabgeordneten weiterzugeben (vgl. BVerfGE 8, 122, 138, S. 138; Isensee, in Isensee/Kirchhoff, Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band VI, Bundesstaat, 2008, S. 99; Ipsen, Staatsrecht I, Staatsorganisationsrecht, 2005, S. 197).

#### **Zu § 57**

§ 57 bestimmt die Art der Anspruchserfüllung. Die Formulierung folgt dabei den Informationsfreiheitsgesetzen (UIG, IFG, VIG). Die Variante „Auskunftserteilung“ wurde hier allerdings nicht vorgesehen, da sie weiterhin durch das parlamentarische Fragerecht abgebildet wird (siehe § 55). Wie in den Informationsfreiheitsgesetzen (UIG, IFG, VIG) kann der Abgeordnete die Art der Erfüllung wählen. Diese Berechtigung findet eine Schranke nur dann, wenn die Bundesregierung überwiegende verfassungsrechtliche Gegengründe anführen kann (siehe § 58). Der Anspruch ist unverzüglich zu erfüllen. Mit der Erfüllung erlangt der Abgeordnete – vorbehaltlich des § 58 Abs. 1 Satz 2 – die vollständige Verfügungsgewalt über die Information (etwa Veröffentlichung).

#### **Zu § 58**

Absatz 1 Satz 1 gibt einen Grundsatz wieder, den das Bundesverfassungsgericht allgemein für parlamentarische Informationsrechte näher ausgeformt hat. Das Informationsrecht darf nur beschränkt werden, wenn und soweit dies zum Schutz von Rechtsgütern mit Verfassungsrang erforderlich und verhältnismäßig ist. Die Regelung verzichtet dabei auf eine Aufzählung in Frage kommender Rechtsgüter, da die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes (siehe auch hierzu Wegener a.a.O.) ausreichend konturierte Grundlagen für Entscheidungen bietet. Auch Absatz 1 Satz 2 hat seine Grundlage in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes. Das öffentliche Wohl zu wahren, obliegt Regierung und Parlament gleichermaßen. Deshalb hat das Bundesverfassungsgericht ausgesprochen, dass auch dann, wenn es Gründe gibt die Sache vor der Öffentlichkeit geheim zu halten, das Parlament in aller Regel vertraulich zu informieren ist, wenn es Schutzvorkehrungen gegen ein Bekanntwerden getroffenen hat. Dies ist mit der Geheimschutzordnung der Fall.

Absatz 2 sieht eine Begründungspflicht der Bundesregierung vor. Satz 2 stellt dabei klar, dass sie alle Gründe, auf die sie meint, eine Ablehnung stützen zu können, abschließend zu nennen hat. Dies hat Bedeutung auch für den Rechtsschutz. Die Bundesregierung kann damit nach einem für sie negativen Feststellungsurteil des Bundesverfassungsgerichtes keine Gründe mehr nachschieben. Satz 3 sieht vor, dass das Mitglied des Bundestages von

der Bundesregierung auch eine mündliche Erörterung verlangen kann. Dies soll der Bundesregierung eine Korrekturmöglichkeit eröffnen, um einen Rechtsstreit zu vermeiden.

Absatz 3 stellt klar, dass der Rechtsweg zum Bundesverfassungsgericht eröffnet ist (siehe auch Art. 2).

#### **Zu Artikel 2 (Änderung des BVerfGG; § 67a BVerfGG)**

Sieht man bereits jetzt – wie die antragstellende Fraktion – eine verfassungsrechtliche Rechtsposition, die den hier vorgesehenen Informationsanspruch umfasst, so wäre der Organstreit die richtige Verfahrensart um diesen geltend zu machen. Schon deshalb liegt es nahe, die hier vorgenommene Konkretisierung dieses Informationsanspruches (die andere für konstitutiv halten mögen), in die Regelungen über den Organstreit einzupassen. Die Antragsteller in einem entsprechenden Verfahren können deshalb nach der Regelung auch einen Verstoß gegen die Bestimmungen des Abgeordneteninformationsgesetzes geltend machen (§ 64 Abs. 2 BVerfGG: „bezeichnen“) und das Bundesverfassungsgericht entsprechend einen Verstoß gegen diese gesetzliche Regelung feststellen (§ 67 BVerfGG).

#### **Zu Artikel 3 (Inkrafttreten)**

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten.