

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulrich Oehme, Markus Frohnmaier, Dietmar Friedhoff, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD
– Drucksache 19/21551 –**

Maßstäbe des Informationszugangs von Medien und Abgeordneten zu Informationen der Bundesregierung und Bundesbehörden

Vorbemerkung der Fragesteller

Dem Grundrecht auf Informationsfreiheit, abgeleitet aus Artikel 5 des Grundgesetzes (GG), wurde am 1. Januar 2006 mit dem Informationsfreiheitsgesetz (IFG) einfachgesetzlich Rechnung getragen.

Das parlamentarische Fragerecht und Informationsrecht des Deutschen Bundestages gegenüber der Bundesregierung, welches sich aus dem Grundgesetz nach Artikel 38 Absatz 1 Satz 2 und Artikel 20 Absatz 2 Satz 2 GG ableitet, hat in den Bestimmungen der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (GO-BT) eine geschäftsordnungsrechtliche Ausgestaltung erfahren. Im Einzelnen besteht das Fragerecht in der Möglichkeit, Kleine (§ 104 GO-BT) und Große Anfragen (§ 75 Absatz 1f, § 76 Absatz 1, §§ 77, 78 Absatz 1 Satz 1, §§ 100 ff. GO-BT; Auslegung der GO-BT 13/4 §§ 105, 108 GO-BT, Bundestagsdrucksache 13/6149, Bundestagsplenarprotokoll 13/194 S. 17508, vgl. Nummer 13/7) an die Bundesregierung zu richten sowie in der Berechtigung, kurze Einzelfragen zur mündlichen oder schriftlichen Beantwortung (§ 105 GO-BT) zu stellen und die Bundesregierung in Sitzungswochen (§ 106 GO-BT) zu befragen.

Für Abgeordnete ist der Zugang zu Informationen über die Handlungen der Bundesregierung und der ihr unmittelbar und mittelbar unterstellten Behörden und Institutionen zwingend notwendig, um so die durch sie zu verantwortenden und veranlassten Maßnahmen politisch und rechtlich zu prüfen, also wirksame und effektive parlamentarische Kontrolle auszuüben.

Daneben sind nach Ansicht der Fragesteller aber auch die Medien und deren Vertreter als sogenannte „vierte Gewalt“ dazu angehalten, sowohl die Legislative, die Exekutive und die Judikative zu kontrollieren sowie Missstände aufzuklären.

Bei dieser Anspruchsgrundlage der Kontrolle der Bundesregierung durch den Deutschen Bundestag und Medien über den Zugang zu Informationen besteht nach Einschätzung der Fragesteller seit geraumer Zeit ein immer größerer Unterschied zwischen dem Informationsgehalt der Antworten für (bestimmte) Medienvertreter auf der einen, und für (bestimmte) Abgeordnete auf der anderen Seite. So sehen die Fragesteller, dass unter Berufung auf das IFG Bürger

und Medien mehr Informationsrechte und teilweise bessere Auskünfte erhalten, als dies für Abgeordnete der Fall ist.

Nach Erfahrung und Ansicht der Fragesteller lässt sich seit einiger Zeit feststellen, dass der Informationsgehalt von Antworten der Bundesregierung gegenüber Journalisten bzw. Medienvertretern und Antworten gegenüber Abgeordneten bzw. Parlamentsfraktionen fragliche Asymmetrien aufweist. Die Fragesteller sehen, dass den Medien und den Bürgern unter Berufung auf das IFG de facto weitreichendere und effektivere Informationsrechte zur Verfügung stehen als dem Parlament selbst.

So ist es nach Erfahrung der Fragesteller nicht unüblich, dass Bürger und Medienvertreter bessere Auskünfte durch die Bundesregierung erhalten als demokratisch gewählte Abgeordnete des Deutschen Bundestages. Selbst bei abschlägigen Bescheiden der Bundesregierung über IFG-Anträge stehen den Antragstellern einfachere, effektivere und wirksamere Rechtsschutzmöglichkeiten zur Verfügung als dem Deutschen Bundestag. Gleichsam haben Medienvertreter und Bürger nach der Konzeption des IFG einen direkten und durchsetzbaren Anspruch auf Herausgabe von (Regierungs-)Akten, der Deutsche Bundestag hat im Rahmen seiner parlamentarischen Kontrollbefugnisse einen solchen Anspruch jedoch nur im Falle eines eingesetzten Untersuchungsausschusses. Dies erscheint den Fragestellern im Hinblick auf die besondere Stellung des Parlamentes als einzig direkt gewähltes Repräsentationsorgan des Volkes und insbesondere in Bezug auf die demokratische Legitimationswirkung parlamentarischer Kontrolle als widersprüchlich.

Nach Ansicht der Fragesteller würde sich diese paradoxe Situation nicht derart intensiv ergeben, wenn die Bundesregierung ihrer verfassungsrechtlichen Antwortpflicht gegenüber dem Parlament vollumfänglich und – im Hinblick auf die demokratische Legitimationswirkung der parlamentarischen Kontrolle – angemessen nachkommen würde. Deshalb begrüßen die Fragesteller ausdrücklich die Schaffung des Informationsfreiheitsgesetzes als Ausdruck des staatlichen Transparenzwillens. Jedoch müssen dem Parlament nach Auffassung der Fragesteller grundsätzlich weitergehende Befugnisse zur Kontrolle der Regierung eingeräumt werden, als dem einzelnen Bürger.

Exemplarisch für die oben beschriebene Situation kann die parlamentarische Behandlung der Externen Qualitätskontrolle der Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit herangezogen werden. So wurde der Ergebnisbericht der Externen Qualitätskontrolle der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) im Jahr 2017 erst an den Bundestag übermittelt, nachdem öffentlicher Druck durch einen Medienartikel ausgeübt wurde (<https://taz.de/Deutsche-Entwicklungshilfe/!5547350/>). Im Vorfeld wurde der Ergebnisbericht über eine entsprechende IFG-Anfrage durch das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung herausgegeben (<https://media.fr-ag-den-staat.de/files/foi/147034/ExterneQualitaetskontrolle2017Hauptberichtfinal.pdf>). Weitere Fragen zur Externen Qualitätskontrolle der GIZ insbesondere zu den konkret geprüften Projekten und der Ausgestaltung der Prüfkriterien hat die Bundesregierung verweigert (vgl. Vorbemerkung der Bundesregierung in ihrer Antwort auf die Große Anfrage auf Bundestagsdrucksache 17/17370). Ebenso wurde eine im Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung in seiner 53. Sitzung beantragte (mündliche) Unterrichtung zu den Ergebnissen der Externen Qualitätskontrolle der GIZ im Jahr 2018 unter dem Hinweis verweigert, dass der Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung betroffen sei (eigene Mitzeichnung der entsprechenden Ausschusssitzung, das Protokoll der entsprechenden Sitzung liegt den Fragestellern am Datum der Einreichung der Kleinen Anfrage noch nicht vor).

Auch beim internen (geheimen) Gutachten über die Alternative für Deutschland des Bundesamts für Verfassungsschutz (16. Januar 2020; Brief des Abgeordneten Fabian Jacobi an das Bundesamt für Verfassungsschutz, <https://www.facebook.com/Jacobi.AfD/photos/a.523716468000845/767336863638803/?type=3&theater>; <https://netzpolitik.org/2019/wir-veroeffentlichen-das-verfassungsschutz-gutachten-zur-afd/>; <https://www.wiwo.de/politik/deutschland/gutachten-afd-veraergert-ueber-veroeffentlichung-von-internem-gutachten/238845>

42.html) ist dessen Herausgabe erst nach öffentlichem Druck auch dem Parlament zugänglich gemacht worden.

1. Welche Differenzierung trifft die Bundesregierung bei der Beantwortung von Informationsanfragen im Hinblick auf das parlamentarische Fragerecht von Abgeordneten gegenüber dem Recht auf Informationsfreiheit von
 - a) Journalisten ggf. in Verbindung mit besonderen presserechtlichen Ansprüchen,
 - b) sonstigen Medienvertretern,
 - c) Bürgern,
 - d) anderen juristischen Personen (Vereine, Unternehmen, etc.) nach dem Informationsfreiheitsgesetz (IFG)?
 - e) Wie begründet sich ein möglicherweise erhöhter Informationsanspruch von einem Fragesteller gegenüber einem anderen nach Einschätzung der Bundesregierung?

Die Fragen 1 bis 1e werden zusammen beantwortet.

Für die genannten Personengruppen gelten unterschiedliche Rechtsgrundlagen, die unterschiedliche Informationsansprüche vorsehen. Natürliche Personen und juristische Personen des Privatrechts haben einen Anspruch nach dem Informationsfreiheitsgesetz (IFG). Journalisten und sonstige Medienvertreter haben gegenüber Behörden des Bundes daneben nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts einen verfassungsunmittelbaren Presseauskunftsanspruch aus Artikel 5 des Grundgesetzes (GG).

2. Welche Fälle sind der Bundesregierung seit dem Jahr 2017 bekannt, in denen die Bundesregierung den Abgeordneten des Deutschen Bundestages den Zugang Informationen verwehrt, ihn gegenüber Vertretern der Presse oder anderen Dritten aber gewährt hat?

Die Bundesregierung führt keine Statistik über Fälle im Sinne der Fragestellung. Ein systematischer Abgleich anhand der unterschiedlichen Rechtsgrundlagen für den Zugang zu Informationen findet nicht statt und wäre auch nicht möglich, da dies identische Fragestellungen voraussetzen würde.

3. Teilt die Bundesregierung die Auffassung der Fragesteller, dass der parlamentarischen Kontrolle eine überragende Bedeutung im parlamentarischen Regierungssystem zukommt, insbesondere bezüglich der demokratischen Legitimierungsfunktion?

Wenn nein, weshalb?

Die Bundesregierung schafft mit ihren Antworten auf parlamentarische Anfragen die Voraussetzungen für eine sachgerechte Arbeit des Parlaments und ermöglicht damit auch die parlamentarische Kontrolle als ein tragendes Funktions- und Organisationsprinzip des Grundgesetzes. Die Bundesregierung als Verfassungsorgan und Spitze der Exekutive wird allerdings nicht erst durch parlamentarische Kontrolle legitimiert. Die demokratische Legitimierung liegt in der Wahl durch den Bundestag nach Artikel 63 GG.

4. Welche Funktionen kommen den presserechtlichen Informationsansprüchen nach Auffassung der Bundesregierung als Verpflichtete zu?

Der prinzipiell ungehinderte Zugang zu Informationen versetzt die Presse in den Stand, die ihr in der freiheitlichen Demokratie zukommende Funktion wirksam wahrzunehmen. Sinn und Zweck der Auskunftspflichten ist es, der Presse zu ermöglichen, umfassend und wahrheitsgetreu Informationen über Geschehnisse von öffentlichem Interesse im staatlichen Bereich zu erhalten und dadurch in die Lage versetzt zu werden, die Öffentlichkeit entsprechend zu unterrichten. Auf diese Weise können die Bürgerinnen und Bürger zutreffende und umfassende Informationen über tatsächliche Vorgänge und Verhältnisse, Missstände, Meinungen und Gefahren erhalten, die ihnen sonst verborgen bleiben würden, aber Bedeutung für eine abgewogene Beurteilung der für die Meinungsbildung essenziellen Fragen haben könnten (Bundesverfassungsgericht (BVerfG) 27.7.2015 – 1 BvR 1452/13 Rn. 14 m. w. N.).

5. Welche Vorgänge des Verwaltungshandelns können nach Auffassung der Bundesregierung Gegenstand parlamentarischer Kontrolle sein?

Grundsätzlich kann jedes Regierungs- und Verwaltungshandeln der Bundesregierung einschließlich ihrer Geschäftsbereichsbehörden Gegenstand parlamentarischer Kontrolle sein.

6. Welche verfassungsrechtlichen Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts zum Umfang und Inhalt parlamentarischer Anfragen legt die Bundesregierung bei der Beantwortung zugrunde?

Die Bundesregierung beachtet die Maßstäbe, die das Bundesverfassungsgericht in seiner Rechtsprechung zum parlamentarischen Fragerecht entwickelt hat. Die entsprechenden Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts sind in der Amtlichen Entscheidungssammlung sowie auf der Internetseite des Gerichts öffentlich zugänglich.

7. Bestehen grundsätzlich zwingende rechtliche Gründe seitens der Bundesregierung, im Rahmen des parlamentarischen Fragerechts und Informationsrechts eine Aktenherausgabe an den Deutschen Bundestag zu verweigern?

Wenn ja, bitte ausführen?

8. Bestehen grundsätzlich zwingende rechtliche Gründe seitens der Bundesregierung, im Rahmen des parlamentarischen Fragerechts und Informationsrechts eine Aktenherausgabe an einzelne Abgeordnete des Deutschen Bundestages zu verweigern?

Wenn ja, bitte ausführen?

Die Fragen 7 und 8 werden zusammen beantwortet.

Das parlamentarische Frage- und Informationsrecht umfasst Auskunftsrechte zu allen in den Verantwortungsbereich der Bundesregierung fallenden Themen. Diesen Auskunftsrechten trägt die Bundesregierung umfassend Rechnung.

Die Bundesregierung ist im Rahmen des parlamentarischen Fragerechts aber nicht verpflichtet, dem Wunsch von einzelnen Abgeordneten, Ausschüssen oder Fraktionen des Deutschen Bundestages nach Herausgabe von Dokumenten eines Bundesministeriums oder einer seiner nachgeordneten Behörden

nachzukommen. Sie kann dies aber aus eigenem Ermessen tun. Eine Unterscheidung zwischen dem Deutschen Bundestag und einzelnen Abgeordneten ist dabei nicht vorzunehmen, da das Bundesverfassungsgericht das Frage- und Informationsrecht gerade als Recht des Deutschen Bundestages gegenüber der Bundesregierung aus Artikel 38 Absatz 1 Satz 2 und Artikel 20 Absatz 2 Satz 2 GG herleitet, „an dem die einzelnen Abgeordneten und die Fraktionen als Zusammenschlüsse von Abgeordneten nach Maßgabe der Ausgestaltung in der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages teilhaben“ (Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE) 134, 185 (230 Rn. 129) m. w. N.).

9. Sind der Bundesregierung Fälle bekannt, in denen Informationsansprüche nach dem IFG gegen die Bundesregierung weitergehender durchgreifen als parlamentarische Informationsansprüche?

Wenn ja, welche Fälle waren dies?

Auf die Antwort zu den Fragen 1 und 2 wird verwiesen.

10. Welche allgemeinen Verhaltensvorschriften und Verfahrensvorschriften zu Umfang und Inhalt von Antworten wendet die Bundesregierung bei der Beantwortung von (parlamentarischen) Fragen der Abgeordneten des Deutschen Bundestages an?

Das parlamentarische Frage- und Informationsrecht wird nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts durch die Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages näher ausgestaltet (BVerfGE 134, 185 (230 Rn. 129) m. w. N.). Die §§ 28 und 29 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) enthalten auch Regelungen zu parlamentarischen Fragen, die mit der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages korrespondieren. Dem danach in Kleine und Große Anfragen sowie Mündliche und Schriftliche Fragen differenzierten parlamentarischen Frage- und Kontrollrecht kommt die Bundesregierung innerhalb der vorgesehenen engen Fristen umfassend nach.

11. Mit wie vielen Mitarbeitern ist die Bundesregierung ihrer Auffassung nach personell imstande, alle (parlamentarischen) Fragen der Abgeordneten des Deutschen Bundestages verfassungsrechtlich hinreichend und substantiiert zu beantworten?
12. Wie hoch ist der aktuelle Personalbedarf (Beamte und Angestellte) der Bundesministerien und deren nachgeordneter Behörden zur Beantwortung parlamentarischer Anfragen (bitte nach Oberster Bundesbehörde, nachgeordneter Behörde und Vollzeitäquivalenten aufschlüsseln)?
13. Nach welchen Kriterien entscheidet die Bundesregierung, welche Mitarbeiter der Bundesministerien Kleine und Große Anfragen von Bundestagsabgeordneten beantworten müssen?

Die Fragen 11 bis 13 werden zusammen beantwortet.

Parlamentarische Kontrolle von Regierung und Verwaltung verwirklicht den Grundsatz der Gewaltenteilung. Die Gewaltenteilung stellt aber nicht nur den Grund, sondern auch die Grenze der parlamentarischen Kontrolle dar. Parlamentarische Kontrolle ist politische Kontrolle, nicht administrative Überkontrolle (BVerfGE 67,100 (140)). Parlamentarische Kontrolle kann die Regierungsfunktion auch stören und bedarf daher der Begrenzung auf ein funktionsverträgliches Maß (vgl. BVerfGE 110, 199 (219); 124, 78 (122); 137, 185

(250)). Die Frage der internen Aufgabenverteilung und Ressourcenallokation hat einen rein administrativen Charakter und betrifft die Selbstorganisation der Bundesregierung. Sie unterliegt nach Auffassung der Bundesregierung daher auch nicht der parlamentarischen Kontrolle.

Parlamentarische Fragen befassen sich zudem mit sehr unterschiedlichen Themenkomplexen. In der Regel beziehen sie sich auf konkrete fachliche Aufgaben der Exekutive. Die Beantwortung parlamentarischer Anfrage gehört zu den Kernaufgaben des jeweils betroffenen Fachreferats, da die korrekte Beantwortung regelmäßig besonderes Wissen voraussetzt. Eine gesonderte Bearbeitung allein durch nur für die Beantwortung parlamentarischer Fragen zuständiges Personal ist nicht möglich. Da nicht nur die Anzahl der Fragen, sondern auch die Detailtiefe und die Anzahl der Unterfragen in den letzten Legislaturperioden ständig zugenommen hat (die Zahl der Kleinen Anfragen lag in der 18. Legislaturperiode bei fast 4.000 und erreichte in dieser Legislaturperiode bereits 8.067 Kleine Anfragen (Stichtag 13. August 2020)), hat die Belastung des Fachpersonals in jeder Legislaturperiode erheblich zugenommen. Weil die Beantwortung parlamentarischer Fragen nur eine – wenngleich sehr wichtige – Aufgabe von vielen im Rahmen der Aufgabenerledigung (z. B. der Umsetzung eines Gesetzesvorhabens) für das betroffene Fachreferat ist, ist eine Bestimmung von Vollzeitäquivalenten dabei nicht möglich.

