

An das
Bundesverfassungsgericht
Schlossbezirk 3
76131 Karlsruhe

Antrag nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG

Im Organstreitverfahren

1. des Herrn Mathias Gastel, Mitglied des Deutschen Bundestages, Platz der Republik 1, 11011 Berlin

– Antragsteller zu 1. –

2. der Frau Katharina Dröge, Mitglied des Deutschen Bundestages, Platz der Republik 1, 11011 Berlin

– Antragstellerin zu 2. –

3. der Frau Britta Haßelmann, Mitglied des Deutschen Bundestages, Platz der Republik 1, 11011 Berlin

– Antragstellerin zu 3. –

4. des Herrn Stefan Gelbhaar, Mitglied des Deutschen Bundestages, Platz der Republik 1, 11011 Berlin

– Antragsteller zu 4. –

5. des Herrn Stephan Kühn, Mitglied des Deutschen Bundestages, Platz der Republik 1, 11011 Berlin

– Antragsteller zu 5. –

6. der Frau Daniela Wagner, Mitglied des Deutschen Bundestages, Platz der Republik 1, 11011 Berlin

– Antragstellerin zu 6. –

7. des Herrn Konstantin von Notz, Mitglied des Deutschen Bundestages, Platz der Republik 1, 11011 Berlin

– Antragsteller zu 7. –

8. der Bundestagsfraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN, Platz der Republik 1, 11011 Berlin

– Antragstellerin zu 8. –

Verfahrensbevollmächtigter der Antragsteller:

Prof. Dr. Bernhard W. Wegener



gegen

die Bundesregierung, vertreten durch die Bundeskanzlerin, Bundeskanzleramt, Willy-Brandt-Str. 1, 10557 Berlin

– Antragsgegnerin – ,

beantrage ich namens und in Vollmacht der Antragsteller

(die erforderlichen Vollmachten liegen als Anlage 1 bei)

gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG festzustellen:

1. Mit der Beantwortung der Kleinen Anfrage „Beschädigung finanzieller Interessen des Bundes im Verantwortungsbereich der Bundesregierung“ (BT-Drs. 19/1469 vom 22.3.2018) in BT-Drs. 19/1647 vom 12.4.2018 hat die Antragsgegnerin die Antragsteller und den Deutschen Bundestag in ihren Rechten aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG und Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG verletzt.

2. Die Antragsgegnerin ist verpflichtet, die in der genannten Kleinen Anfrage erbetenen Auskünfte zu erteilen.

Hilfsweise beantrage ich festzustellen:

1. Mit der Beantwortung der Kleinen Anfrage „Beschädigung finanzieller Interessen des Bundes im Verantwortungsbereich der Bundesregierung“ (BT-Drs. 19/1469 vom 22.3.2018) in BT-Drs. 19/1647 vom 12.4.2018 hat die Antragsgegnerin die Antragsteller und den Deutschen Bundestag in ihren Rechten aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG und Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG verletzt.

2. Die Antragsgegnerin ist verpflichtet, die in der genannten Kleinen Anfrage begehrten Informationen soweit möglich und in einer Art und Weise zu erteilen, die den Informationsrechten der Antragsteller und den objektiven Geheimhaltungserfordernissen der Bundesrepublik Deutschland Rechnung trägt.

Die Antragsteller halten angesichts der grundsätzlichen Bedeutung der Rechtsfragen die Durchführung einer mündlichen Verhandlung für sinnvoll.

Begründung

A. Zum Sachverhalt

Sowohl bei der Vergabe des Kredits an die Fluggesellschaft Air Berlin PLC & Co. im Vorfeld der Insolvenz als auch im Bereich des Bahngroßprojekts „Stuttgart 21“ stellt sich die in der Öffentlichkeit diskutierte Frage, ob und inwieweit finanzielle Schäden für den Bund entstanden sind oder entstehen werden, die hätten vermieden werden können. Zu diesen Fragen liegen der Bundesregierung jeweils Gutachten privater Unternehmensberatungen vor, in denen die Risiken der Gewährung eines Staatskredits für die Fluggesellschaft bzw. die Kostenentwicklung des Bahnprojekts analysiert und bewertet werden.

Zur Sicherung der parlamentarischen Kontrolle dieser haushaltsrelevanten Vorgänge fragten die Antragsteller die Antragsgegnerin (vgl. Anlage 2):

„1. Welchen Wortlaut hat das von der Bundesregierung Mitte August 2017 in Auftrag gegebene Gutachten, das die Unternehmensberatung PricewaterhouseCoopers (PwC) zur Bewertung der Risiken der Gewährung eines Staatskredits für die Fluggesellschaft Air Berlin PLC & Co. Luftverkehrs KG erstellt hat (siehe Artikel der Süddeutschen Zeitung in der Onlineausgabe vom 30. Januar 2018 „Berater warnten Regierung vor Air-Berlin-Kredit“)?

2. Welchen Wortlaut hat das von der Deutschen Bahn AG in Auftrag gegebene und von den Beratungsunternehmen PricewaterhouseCoopers (PwC) und Emch+Berger erstellte Gutachten zur Bewertung der „aktuellen Termin- und Kostensituation für das Projekt Stuttgart 21“ (siehe

Pressemitteilung der DB AG vom 26. Januar 2018 und Bundestagsdrucksache 19/779, Antwort zu Frage 1)?

3. Welchen Wortlaut hat das von der Deutschen Bahn AG in Auftrag gegebene und von den Beratungsunternehmen KPMG und Ernst Basler + Partner AG erstellte Gutachten zur Termin- und Kostensituation des Projekts Stuttgart 21 (siehe Stuttgarter Nachrichten online vom 2. Dezember 2016, „Gutachter warnen vor Tunnel-Risiken“)?“

Die Antragsgegnerin beantwortete die drei Fragen am 12.4.2018 gemeinsam wie folgt (vgl. Anlage 3):

„Die Wiedergabe des Wortlautes der Gutachten kommt der Herausgabe der Gutachten gleich. Eine Dokumentenherausgabe oder Akteneinsicht ist nicht vom parlamentarischen Fragerecht umfasst und stößt auch im Übrigen auf rechtliche Bedenken.“

Mit Schreiben an den Parlamentarischen Staatssekretär im Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur vom 16.4.2018 (vgl. Anlage 4) protestierte die Antragstellerin zu 3. und Erste Parlamentarische Geschäftsführerin der Antragstellerin zu 8. gegen die Verweigerung der nachgefragten Informationen. Sie wies dabei insbesondere darauf hin, dass die Antragsgegnerin die von ihr geltend gemachten „rechtlichen Bedenken“ in keiner Weise erläutert habe.

Mit Schreiben vom 4.5.2018 (vgl. Anlage 5) antwortete der Parlamentarische Staatssekretär im Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur auf das ebengenannte Schreiben, dass die Gutachten zum Bahnprojekt Stuttgart 21 nach Hinweisen der Deutschen Bahn AG „Betriebs und Geschäftsgeheimnisse, insbesondere eine umfassende Dokumentation der wirtschaftlichen Kalkulation – einschließlich Chancen, Risiken und Terminen – des Projekts Stuttgart 21“ enthalte. Ein Bekanntwerden dieser Informationen könne negative Auswirkungen auf die Wirtschaftlichkeit des Projekts und damit auch der Deutsche Bahn AG haben. Das damit betroffene fiskalische Interesse des Staates am Schutz vertraulicher Informationen seiner Unternehmen stelle einen verfassungsrechtlichen Staatswohlbelang dar, der den parlamentarischen Informationsanspruch begrenze. Da Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse bzw. die Beeinträchtigung fiskalischer Interessen des Bundes auch im Rahmen der Informationsgesetze regelmäßig zum Ausschluss des Informationszugangs führten, stehe die ablehnende Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage zu diesen nicht in Widerspruch. Ähnliches gelte für die beantragte Herausgabe des Gutachtens zur Kreditvergabe an Air Berlin. Auch hier handele es sich um Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse. Im Übrigen sei eine Herausgabe des Gutachtens der Unternehmensberatung PwC nach dem Informationsfreiheitsgesetz (IFG) des Bundes gem. § 3 Nr. 4 IFG ausgeschlossen. Danach bestehe der Informationsanspruch nicht, wenn die begehrte Information einer durch Rechtsvorschrift geregelten Geheimhaltungs- oder Vertraulichkeitspflicht oder einem Berufs- oder besonderen Amtsgeheimnis unterliege. Dies treffe „auf sämtliche Ausarbeitungen von PwC“ zu.

Mit gleichlautender Begründung hat das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie einen bereits am 9.2.2018 gestellten Antrag der Antragstellerin zu 2. nach dem Informationsfreiheitsgesetz (vgl. Anlage 6) auf Zugang zu dem PwC-Gutachten zur Bewertung der Risiken des Staatskredits für Air Berlin abgelehnt (vgl. Anlage 7). PwC unterliege insoweit der Verschwiegenheitspflicht des Wirtschaftsprüfers gem. § 43 Abs. 1 WPO. Eine Entbindung von dieser Pflicht liege nicht vor. Diese müsse auch nicht nur durch den Bund, als Auftraggeber, „sondern auch durch jene Drittbetroffenen erklärt werden, denen gegenüber PwC in Ausübung ihres Mandats einen Vertrauensstatbestand geschaffen“ habe. In „den Unterlagen“ enthaltene „Aussagen/Angaben beteiligter Banken“ unterlägen außerdem dem Bankgeheimnis.

B. Zur Zulässigkeit der Anträge

I. Zur Parteifähigkeit der Antragsteller

1. Antragsteller zu 1.-7.

Die Antragsteller zu 1. – 7. sind als Abgeordnete des Deutschen Bundestages nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts kraft eigenem verfassungsrechtlichem Status im Organstreitverfahren als „andere Beteiligte“ im Sinne des Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG parteifähig,

st. Rspr. seit BVerfGE 2, 143 (166 f.); vgl. auch etwa BVerfGE 112, 363 (365); 114, 121 (146); 124, 161 (184); 137, 185 (223 Rn. 104); 140, 115 (138 Rn. 55). *Schlaich/Korioth*, Das Bundesverfassungsgericht, 11. Aufl., 2018, Rn. 88.

2. Antragstellerin zu 8.

Die Antragstellerin zu 8. ist nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts als Fraktion des Deutschen Bundestages nach § 63 BVerfGG in Organstreitigkeiten parteifähig. Parlamentsfraktionen sind notwendige Einrichtungen des Verfassungslebens,

vgl. BVerfGE 2, 143 (160); 20, 56 (104); 43, 142 (147); 140, 115 (138 Rn. 56).

Sie sind zur Geltendmachung eigener Rechte befugt, wenn diese in der Verfassung verankert sind,

vgl. BVerfGE 70, 324 (350 f.); 124, 161 (187); 139, 194 (220 Rn. 96),

und berechtigt, im Organstreit die Verletzung oder unmittelbare Gefährdung von Rechten des gesamten Parlaments geltend zu machen,

vgl. BVerfGE 45, 1 (28 f.); 67, 100 (125); 68, 1 (69); 140, 115 (138 f. Rn. 56).

II. Zur Parteifähigkeit der Antragsgegnerin

Die Bundesregierung als oberstes Bundesorgan (Art. 62 ff. GG) ist sowohl in Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG als auch in § 63 BVerfGG ausdrücklich als mögliche Antragsgegnerin genannt.

III. Zum Antragsgegenstand

Die Anträge beziehen sich auf taugliche Antragsgegenstände. Nach § 64 Abs. 1 BVerfGG kann Antragsgegenstand im Organstreitverfahren sowohl eine Maßnahme als auch ein Unterlassen sein. Es kommt somit nicht darauf an, ob es sich bei den gerügten Antworten der Antragsgegnerin vom 12.4.2018 und vom 4.5.2018 um eine Maßnahme in Form der Verweigerung einer hinreichenden Antwort oder um ein Unterlassen in Form einer pflichtwidrigen Nichtbeantwortung oder eine nicht hinreichenden Beantwortung der Anfrage handelt. Die Antwortverweigerung, die schlichte Nichtbeantwortung und die nicht hinreichende Beantwortung der Anfragen der Antragsteller können diese konkret in ihrem jeweiligen Rechtskreis aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG betreffen. Somit sind die Maßnahmen oder Unterlassungen auch rechtserheblich,

vgl. BVerfGE 96, 264 (277); 103, 81 (86); 104, 310 (324); 137, 185 (223 Rn. 105); 139, 194 (220 f. Rn. 98); BVerfG, Urt. v. 7.11.2017, 2 BvE 2/11, Rn. 165.

Die Antragsgegnerin ist im Übrigen auch die richtige Adressatin parlamentarischer Anfragen, wie sich aus der verfassungsrechtlich zulässigen Konkretisierung in den §§ 100, 104 GO-BT ergibt.

IV. Zur Antragsbefugnis der Antragsteller

Die Antragsteller sind antragsbefugt. Ein die Antragsteller und die Antragsgegnerin umschließendes Verfassungsrechtsverhältnis,

vgl. BVerfGE 1, 208 (221); 84, 290 (297); 124, 161 (185); 137, 185 (224 Rn. 107); 139, 194 (221 Rn. 99); 140, 115 (144 Rn. 74); stRSpr.,

liegt vor. Die Antragsteller beanstanden die Antwort der Antragsgegnerin auf eine an diese gerichtete parlamentarische Anfrage. Der Organstreit betrifft damit die Reichweite des verfassungsrechtlich verankerten Frage- und Informationsrechts sowie die grundsätzliche Verpflichtung der Bundesregierung, auf Fragen im Parlament Rede und Antwort zu stehen,

vgl. BVerfGE 124, 161 (185); 137, 185 (224 Rn. 107); 139, 194 (221 Rn. 99).

Das Frage- und Informationsrecht wird verletzt, wenn auf berechnigte Fragen nicht oder nicht vollständig geantwortet wird. Eine Rechtsverletzung liegt auch vor, wenn unter Verkennung des Geheimnisschutzes eine unzureichende Begründung der Geheimhaltungsbedürftigkeit gegeben wird,

vgl. BVerfGE 124, 161 (185), BVerfG, Urt. v. 7.11.2017, 2 BvE 2/11, Rn. 167.

An diesem Frage- und Informationsrecht haben die einzelnen Abgeordneten und die Fraktionen als Zusammenschlüsse von Abgeordneten nach Maßgabe der Ausgestaltung in der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages teil,

vgl. BVerfGE 124, 161 (188); 137, 185 (230 f. Rn. 129); 139, 194 (221 Rn. 99).

Ihnen steht folglich ein eigenes subjektiv-öffentliches organschaftliches Recht auf Beantwortung ihrer Fragen zur Seite. Eine unzureichende Antwort verletzt aufgrund dieses Ableitungszusammenhangs zugleich den Deutschen Bundestag in seinen Rechten,

vgl. BVerfGE 139, 194 (221 Rn. 99).

Daraus folgt für die Fraktionen im Deutschen Bundestag, dass sie nicht nur die Verletzung in eigenen Rechten rügen,

vgl. BVerfGE 91, 246 (250 f.); 100, 266 (270); 124, 161 (187),

sondern darüber hinaus, ein Recht aus dem Rechtskreis des Deutschen Bundestages (Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG) in nach § 63 BVerfGG zulässiger Prozessstandschaft geltend machen können,

vgl. BVerfGE 124, 161 (187); 139, 194 (221 Rn. 99).

Im Übrigen machen die Antragsteller geltend, dass sie und der Deutsche Bundestag durch das angegriffene Verhalten der Antragsgegnerin in Rechten verletzt sind, die ihnen durch das Grundgesetz übertragen worden sind. Die Antragsgegnerin hat die ihr gestellten Fragen unter Verkennung ihrer verfassungsrechtlichen Antwortpflicht nicht beantwortet.

V. Zur Zulässigkeit der beantragten Verpflichtung der Bundesregierung

Anders als vom Bundesverfassungsgericht in vorangegangenen Verfahren,

vgl. insbesondere BVerfG, Urt. v. 7.11.2017, 2 BvE 2/11, Rn. 174 ff.,

angenommen, sind die Anträge auch insoweit zulässig, als sie über die Feststellung der Rechtsverletzung hinaus darauf gerichtet sind, die Bundesregierung zu verpflichten, die erbetenen Auskünfte zu erteilen.

Zwar stellt das Bundesverfassungsgericht nach § 67 Satz 1 BVerfGG im Fall eines begründeten Antrags fest, dass die beanstandete Maßnahme oder Unterlassung des Antragsgegners gegen eine Bestimmung des Grundgesetzes verstößt. Das Bundesverfassungsgericht hat daraus geschlossen, dass es grundsätzlich im Ermessen der Antragsgegnerin stehe, wie sie die verfassungsgemäße Lage herstelle. Dem Gericht selbst sei deshalb „im Regelfall“ ein Verpflichtungsausspruch verwehrt,

vgl. BVerfG, Urt. v. 7.11.2017, 2 BvE 2/11, Rn. 175 unter Hinweis auf BVerfGE 20, 119 (129); 124, 161 (188); 136, 277 (301 Rn. 64).

Das Bundesverfassungsgericht hat dabei hervorgehoben, dass für einen Verpflichtungsausspruch auch deshalb kein Bedarf bestehe, weil die Verbindlichkeit der Feststellung nicht hinter dem erstgenannten Ausspruch zurückbleibe; auch für einen Feststellungsausspruch könne eine Vollstreckungsanordnung gemäß § 35 BVerfGG ergehen. Für eine Abweichung von der – die Regelung des Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG konkretisierenden – Vorschrift des § 67 BVerfGG bestünde daher – so das Bundesverfassungsgericht – auch dann kein Anlass, wenn man die Besorgnis einer generell zögerlichen Antwortpraxis teile,

vgl. BVerfG, Urt. v. 7.11.2017, 2 BvE 2/11, Rn. 176.

Trotzdem ist jedenfalls im hier zu entscheidenden Fall ein Verpflichtungsanspruch der Antragsteller anzuerkennen. Dies ergibt sich aus folgenden Überlegungen:

Wie bei der verwaltungsprozessualen Verpflichtungsklage so ergibt sich die Notwendigkeit auch des verfassungsgerichtlichen Verpflichtungsausspruchs nicht allein und nicht in erster Linie aus der Besorgnis einer zeitlich zögerlichen Antwortpraxis. Der Verpflichtungsausspruch ist vielmehr erforderlich, um die hinreichende inhaltliche Bestimmtheit der verfassungsgerichtlichen Entscheidung sicherzustellen. Die bloße Feststellung einer ungenügenden Beantwortung der parlamentarischen Fragen verdeutlicht für sich genommen nicht hinreichend, welche genauen Antworten zu erteilen sind. Insbesondere wird so regelmäßig nur über die Verfassungswidrigkeit der (Nicht-)Beantwortung der gestellten Fragen entschieden. Die Antragsteller begehren aber eine inhaltliche Entscheidung über den ihnen im konkreten Fall zustehenden parlamentarischen Informationsanspruch. Dabei muss das Gericht zugleich auch eventuell bestehende Geheimhaltungserfordernisse bewerten und über das Ausmaß einer eventuellen (Teil-)Geheimhaltung der streitbefangenen Regierungsunterlagen bzw. über deren Zugänglichmachung unter Anwendung der Geheimschutzordnung entscheiden. Eine bloße Feststellung der Verfassungswidrigkeit der (Nicht-)Beantwortung der parlamentarischen Fragen kann dies nicht hinreichend verlässlich gewährleisten. Es drohten deshalb im konkreten Fall weitere verfassungsgerichtliche Auseinandersetzungen um die genaue Reichweite des parlamentarischen Informationsanspruchs und um die Modalitäten seiner Verwirklichung.

Die notwendige Effektivität des Rechtsschutzes im Organstreitverfahren verlangt daher nach der Anerkennung der Möglichkeit einer Verpflichtung der Antragsgegnerin,

in diesem Sinne ausführlich und m.w.N. auch zur Gegenauffassung:
Bethge, in Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, BVerfGG, § 67,
Rn. 24 ff.

Dies gilt insbesondere für den hier vorliegenden Fall einer Entscheidung über Art und Umfang der Zurverfügungstellung von Informationen,

wie hier: *Bethge*, in Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, BVerfGG,
§ 67, Rn. 28.

Der beantragte Verpflichtungsausspruch ist im Übrigen bei näherer Betrachtung auch nach den Maßgaben der bisherigen Entscheidungspraxis des Bundesverfassungsgerichts anzuerkennen. Auch das Bundesverfassungsgericht hat nämlich betont, dass ein Verpflichtungsausspruch nur „im Regelfall“ ausscheide. Wo sich – wie oben gezeigt – eine Notwendigkeit zum Verpflichtungsurteil ergibt, ist dieses damit gerade nicht ausgeschlossen,

vgl. für ein Beispiel eines Verpflichtungsausspruchs des Bundesverfassungsgerichts im Organstreitverfahren: BVerfGE 112, 118 (147 f.).

§ 67 BVerfGG steht dem nicht entgegen. Zwar spricht die Bestimmung in der Tat nur von der Feststellung eines Grundgesetzverstoßes. Das Bundesverfassungsgericht hat jedoch gerade hinsichtlich des § 67 BVerfGG hervorgehoben, dass es sich dabei lediglich um eine einfachgesetzliche Konkretisierung des Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG handele,

vgl. BVerfG, Urt. v. 7.11.2017, 2 BvE 2/11, Rn. 176.

Als solche kann sie den grundgesetzlich gewährten Entscheidungsspielraum des Gerichts nicht substantiell beschneiden. Das Bundesverfassungsgericht muss deshalb im konkreten Fall in der Lage sein, im Sinne von Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG in rechtlich und prozessökonomisch sinnvoller Weise „über den Umfang der Rechte und Pflichten“ der Antragsteller und der Antragsgegnerin zu entscheiden.

VI. Zum Rechtsschutzinteresse der Antragsteller

Die Antragsteller verfügen über das erforderliche Rechtsschutzinteresse. Den Antragstellern bleibt kein anderes politisches Mittel, um ihr Anliegen durchzusetzen,

vgl. BVerfGE 124, 161 (186): Allgemein zum Rechtsschutzinteresse im Organstreit: *Pietzcker*, Organstreit, in: Festschrift 50 Jahre Bundesverfassungsgericht, Bd. I, 2001, S. 587 (610 f.).

Insbesondere hat die Antragstellerin zu 3. in ihrer Eigenschaft als Erste Parlamentarische Geschäftsführerin der Antragstellerin zu 8. gegen die Antwortverweigerung der Antragsgegnerin ausdrücklich protestiert. Mit Antwortschreiben vom 4.5.2018 hat der Parlamentarische Staatssekretär im Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur die Beantwortung der gestellten Fragen aber unter Berufung auf die vorangegangene und auf eine inhaltlich ergänzte Begründung aber erneut vollständig verweigert. Damit ist von einer prinzipiellen und gefestigten ablehnenden Rechtsauffassung der Antragsgegnerin auszugehen, gegen das mit weiteren Gegenvorstellungen oder Anfragen vorzugehen keinen Erfolg mehr verspricht. Eine Klärung der verfassungsrechtlichen Informationspflichten der Antragsgegnerin durch das Bundesverfassungsgericht ist daher notwendig.

VII. Zur Antragsfrist

Die antragsgegenständige Antwort wurde den Antragstellern am 12.4.2018 bekannt. Die Antragsgegnerin ergänzte ihre Antwort am 4.5.2018. Der vorliegende Antrag wurde mit Schriftsatz vom 9.10.2018 beim Bundesverfassungsgericht eingereicht. Die Sechs-Monats-Frist des § 64 Abs.3 BVerfGG ist damit eingehalten.

C. Zur Begründetheit der Anträge

„Das Recht der Kenntnißnahme von Allem, was im Staate vorgeht oder ist, in so fern solches auf den Zweck des Staates Bezug hat, oder auf die Ausübung oder Richtung einer der den Landständen zustehenden Befugnisse von Einfluß seyn kann, muß ihnen demnach gleichfalls zustehen. Doch ist dieses Recht nicht gleichbedeutend mit dem der Regierung zustehenden unmittelbaren Aufsichts- oder Inspektions- Recht, d.h. in der Regel nicht verbunden mit selbsteigener Untersuchungsgewalt, sondern meist nur darin bestehend, daß die Regierung ihnen nichts verheimlichen darf, sondern alle zur Darstellung der Lage des Staates und der von den Ständen zu vertretenden Interessen 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.“

Carl von Rotteck Lehrbuch des Vernunftrechts, Bd. 2, Lehrbuch der allgemeinen Staatslehre, ²1840, S. 256 zur Informationspflicht der Regierung gegenüber den Landständen.

Mit den antragsgegenständlichen Antworten verletzt die Antragsgegnerin die Rechte der Antragsteller sowie die in Prozessstandschaft geltend gemachten Rechte des Deutschen Bundestages auf die Beantwortung parlamentarischer Anfragen aus Art. 38 Abs. 1 und 20 Abs. 2 Satz 2 GG. Die Antragsgegnerin ist verpflichtet, die Anfragen der Antragsteller umfänglich zu beantworten und ihnen den Wortlaut der von ihr beauftragten Gutachten zu übermitteln. Dies ergibt sich aus den grundgesetzlichen Vorgaben zu Grund und Grenzen des parlamentarischen Informationsrechts und ihrer Anwendung auf den konkreten Fall.

Die Antragsteller begehren Kenntnis vom genauen Wortlaut mehrerer von der Antragsgegnerin bzw. von einem im Bundesbesitz befindlichen Unternehmen in Auftrag gegebener Gutachten. Diese Kenntnis soll den Antragstellern und dem Bundestag die parlamentarische Kontrolle des Ausgabeverhaltens der Bundesregierung in Fällen ermöglichen, in denen in der Öffentlichkeit Zweifel an der Rechtmäßigkeit und/oder Wirtschaftlichkeit der Verwendung von Steuergeldern aufgekommen sind.

Die Antragsgegnerin verneint einen entsprechenden Informationsanspruch schon aus prinzipiellen Erwägungen. Die Wiedergabe des Wortlautes der Gutachten komme der Herausgabe der Gutachten gleich. Eine Dokumentenherausgabe oder Akteneinsicht sei aber nicht vom parlamentarischen Fragerecht umfasst. Diese prinzipielle Argumentation der Antragsgegnerin verkennt die verfassungsrechtlichen Maßstäbe.

I. Verfassungsrechtliche Maßstäbe

Dem Grundgesetz ist ein allgemeiner Informationsanspruch der Abgeordneten des Deutschen Bundestages zu entnehmen (1.). Entgegen der Ansicht der Antragsgegnerin umfasst dieser Informationsanspruch auch einen Informationszugangsanspruch und damit das Recht auf Akteneinsicht und Aktenvorlage sowie das Recht auf unmittelbaren Zugriff auf sonstige Datenbestände (2.). Anspruchsverpflichtet ist die Bundesregierung (3.). Hinsichtlich der Art und Weise des Informationszugangs hat sich die Bundesregierung regelmäßig am Verlangen des informationssuchenden Abgeordneten zu orientieren (4.). Das voraussetzungslose Informationszugangsrecht der Abgeordneten kann mit Rücksicht auf Geheimhaltungserfordernisse – auch mit Rücksicht auf den in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts entwickelten Geheimhaltungstatbestand des Schutzes des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung – eingeschränkt werden (5.). Die Verweigerung des Informationszugangs bedarf der abwägenden Einzelfallentscheidung und der Begründung (6.). Sie ist auf einen entsprechenden Antrag hin der rechtlichen Kontrolle durch das Bundesverfassungsgericht unterworfen (7.). Der Informationszugangsanspruch der Abgeordneten kann auch von den Fraktionen des Deutschen Bundestags geltend gemacht werden (8.).

1. Die grundsätzliche allgemeine Anerkennung des Informationsanspruchs der Abgeordneten

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und der allgemeinen Meinung in der Verfassungsrechtswissenschaft kennt das Grundgesetz einen allgemeinen an die Bundesregierung adressierten Informationsanspruch der Abgeordneten des Deutschen Bundestages. Zwar fehlt es insoweit – wie auch hinsichtlich der dem Parlament als solchem zustehenden allgemeinen Informationsansprüche – an einer ausdrücklichen verfassungsrechtlichen Gewährleistung. Auch bestehen deshalb gewisse Unstimmigkeiten hinsichtlich der genauen verfassungsrechtlichen Verankerung des Anspruchs. Der Informationsanspruch der Abgeordneten wurde – insoweit einer älteren verfassungsrechtlichen Tradition folgend,

zur historischen Entwicklung des Interpellationsrechts: *Kirschniok-Schmidt*, Das Informationsrecht des Abgeordneten nach der brandenburgischen Landesverfassung, 2010, S. 7 ff.,

lange aus dem Interpellationsrecht des Art. 43 Abs. 1 GG abgeleitet. Die neuere Lehre stützt das Informationsrecht dagegen im Anschluss an entsprechende Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts,

vgl. BVerfGE 124, 161 (188); BVerfG, 2 BvE 5/11 vom 21.10.2014, http://www.bverfg.de/entscheidungen/es20141021_2bve000511.html, Rn. 130 (Waffenexporte, dort vom Gericht als ständige Rechtsprechung bezeichnet),

überwiegend auf Art. 38 Abs. 1 Satz 2,

vgl. etwa *Brocker*, in *Epping/Hillgruber*, 2013, Art. 43 GG, Rn. 10.

und Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG,

vgl. nur *Kluth*, in: *Schmidt-Bleibtreu/Klein*, 2014, Art. 43 GG, Rn. 18; *v.M/K/S/Achterberg/Schulte*, 2010, Art. 43 GG, Rn. 4 ff.; *Brenner*, *Reichweite und Grenzen des parlamentarischen Fragerechts*, 2009, S. 19, 71; *Schmidt*, *Die demokratische Legitimationsfunktion der parlamentarischen Kontrolle*, 2007, S. 98 ff. Etwas uneinheitlich insoweit *Hömig*, 2010, Art. 43 GG, Rn. 3 f.; *Butzer*, in: *Epping/Hillgruber*, 2013, Art. 38 GG, Rn. 112 ff.

Abgestellt wird damit auf den Status des Abgeordneten einerseits und auf den Grundsatz der Gewaltenteilung und den damit verbundenen umfassenden Informations- und Kontrollauftrag des Parlaments gegenüber der Regierung andererseits. Regelmäßig wird insoweit ergänzend auf das Demokratieprinzip und damit auf Art. 20 Abs. 1 und 2 GG ggfs. i.V.m. Art. 79 Abs. 3 GG rekuriert,

Ismayr, *Der Deutsche Bundestag im politischen System der BRD*, 2001, S. 455.

Die Unstimmigkeiten betreffen demnach lediglich die eher technische Frage der genauen verfassungsrechtlichen Verortung der Informationsansprüche. Die grundsätzliche Anerkennung dieser Ansprüche ist unstrittig,

vgl. statt vieler: *Beck/Schlikker*, *Zur Kontrolle der Geheimdienste durch Fragen der Abgeordneten und Fraktionen des Deutschen Bundestages*, NVwZ 2006, 912; *Hölscheidt*, *Frage und Antwort im Parlament*, 1992, S. 24ff.; *Kotzur*, *Informationsansprüche des Parlaments im demokratischen Verfassungsstaat*, Jura 2007, 52.

Dementsprechend kennt die mittlerweile weit überwiegende Zahl der Länderverfassungen ausdrückliche Informationsrechte der Landtagsabgeordneten. Keine ausdrücklich konstituierten Informationsrechte der Landtagsabgeordneten kennen lediglich die traditionellen westdeutschen Länderverfassungen von Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Nordrhein-Westfalen und dem Saarland. Auch hier sind aber jedenfalls Fragerechte der Abgeordneten in der Rechtsprechung der Landesverfassungsgerichte durchweg anerkannt,

vgl. nur VerfGH NRW, OVGE 43, 274; VerfGH NRW, 19.8.2008, VerfGH 7/07, openJur 2011, 62066; SaarVerfGH, NVwZ-RR 2003, 81; VerfG Hamburg, HmbJVBl. 2003, 49; BayVerfGH, NVwZ 2007, 204 für das jeweilige Landesverfassungsrecht.

Im Übrigen ist die landesverfassungsrechtliche Ausgestaltung der parlamentarischen Informationsrechte von großer Heterogenität. Ausdrückliche Informationszugangsrechte im Sinne einer Akteneinsicht oder einer Pflicht zur Aktenvorlage werden meist nur – aber auch immerhin – parlamentarischen Ausschüssen und/oder bestimmten Ausschussminderheiten zugestanden,

vgl. die Übersicht in *Heiermann/Glende*, Recht des Parlaments auf Aktenvorlage, Parlamentarischer Beratungs- und Gutachterdienst des Landtags NRW, Information 13/1069, 2004, S. 13 ff.

Ausdrücklich konstituieren darüber hinaus die Landesverfassungen von Berlin und von Brandenburg ein unmittelbares Akteneinsichtsrecht auch der einzelnen Abgeordneten.

So bestimmt Art. 45 Verf Berlin:

„(1) Das Recht des Abgeordneten, sich im Abgeordnetenhaus und in den Ausschüssen durch Rede, Anfragen und Anträge an der Willensbildung und Entscheidungsfindung zu beteiligen, darf nicht ausgeschlossen werden. Die Rechte der einzelnen Abgeordneten können nur insoweit beschränkt werden, wie es für die gemeinschaftliche Ausübung der Mitgliedschaft im Parlament notwendig ist. Das Fragerecht wird durch schriftliche Anfragen und spontane Fragen ausgeübt. Schriftliche Anfragen sind durch den Senat grundsätzlich innerhalb von drei Wochen schriftlich zu beantworten und dürfen nicht allein wegen ihres Umfangs zurückgewiesen werden. Das Nähere regelt die Geschäftsordnung des Abgeordnetenhauses.

(2) Jeder Abgeordnete hat das Recht, Einsicht in Akten und sonstige amtliche Unterlagen der Verwaltung zu nehmen. Die Einsichtnahme darf abgelehnt werden, soweit überwiegende öffentliche Interessen einschließlich des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung oder überwiegende private Interessen an der Geheimhaltung dies zwingend erfordern. Die Entscheidung ist dem Abgeordneten schriftlich mitzuteilen und zu begründen. Das Einsichtsrecht in Akten oder sonstige amtliche Unterlagen der Verfassungsschutzbehörde bleibt den Mitgliedern der für die Kontrolle der Verfassungsschutzbehörde zuständigen Gremien nach Maßgabe der gesetzlichen Vorschriften vorbehalten.“

Art. 56 Verf Brandenburg konstituiert das „Freie Mandat der Abgeordneten“ und bestimmt:

„(1) Die Abgeordneten sind Vertreter des ganzen Volkes, an Aufträge und Weisungen nicht gebunden. Niemand darf einen Abgeordneten zwingen, gegen sein Gewissen oder seine Überzeugung zu handeln.

(2) Die Abgeordneten haben insbesondere das Recht, im Landtag und seinen Ausschüssen das Wort zu ergreifen, Fragen und Anträge zu stellen sowie bei Wahlen und Beschlüssen ihre Stimme abzugeben. Fragen an die Regierung sind unverzüglich nach bestem Wissen und vollständig zu beantworten. Das Nähere regelt die Geschäftsordnung.

(3) Den Abgeordneten ist Zugang zu den Behörden und Dienststellen des Landes zu gewähren. Diese haben ihnen auf Verlangen Auskünfte auch aus Dateien zu erteilen sowie Akten und sonstige amtliche Unterlagen vorzulegen. Das Verlangen ist an die Landesregierung oder, sofern es ihn betrifft, an den Landesrechnungshof zu richten. Die Auskunft sowie die Vorlage der Akten und sonstigen amtlichen Unterlagen haben unverzüglich und vollständig zu erfolgen.

(4) Die Erteilung von Auskünften oder die Vorlage von Akten und sonstigen amtlichen Unterlagen darf nur abgelehnt werden, wenn überwiegende öffentliche oder private Interessen an der Geheimhaltung dies zwingend erfordern. Die Entscheidung ist dem Abgeordneten mitzuteilen und zu begründen.“

Mit Blick auf diese verfassungsrechtliche Gesamtlage wird das Informationsrecht der Abgeordneten in der Literatur als „gemeindeutsches Verfassungsrecht“ bezeichnet,

vgl. Maunz/Dürig-Klein, 2014, Art. 43 GG, Rn. 86.

Der Informationsanspruch der Abgeordneten des Deutschen Bundestages gegenüber der Bundesregierung wird vom Bundesverfassungsgericht und von der Verfassungsrechtswissenschaft zu Recht als wesentliches Element der Legitimation und der Kontrolle der Exekutive herausgestellt. Das Bundesverfassungsgericht hat seine diesbezügliche ständige Rechtsprechung erst unlängst wiederholt bekräftigt und wie folgt zusammengefasst:

„Aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 und Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG folgt ein Frage- und Informationsrecht des Deutschen Bundestages gegenüber der Bundesregierung, an dem die einzelnen Abgeordneten und die Fraktionen als Zusammenschlüsse von Abgeordneten nach Maßgabe der Ausgestaltung in der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages teilhaben und dem grundsätzlich eine Antwortpflicht der Bundesregierung korrespondiert (vgl. BVerfGE 124, 161 <188>; stRspr). Aus dem Frage- und Interpellationsrecht des Parlaments folgt für die Mitglieder der Bundesregierung daher die verfassungsrechtliche Verpflichtung, auf Fragen Rede und Antwort zu stehen. 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. Die Bundesregierung schafft mit ihren Antworten auf parlamentarische Anfragen so die Voraussetzungen für eine sachgerechte Arbeit innerhalb des Parlaments (vgl. zum Ganzen BVerfGE 13, 123 <125>; 57, 1 <5>; 105, 252 <270>; 105, 279 <306>; 124, 161 <187 ff.>).

Das parlamentarische Regierungssystem wird auch durch die Kontrollfunktion des Parlaments geprägt. Die parlamentarische Kontrolle von Regierung und Verwaltung verwirklicht den Grundsatz der

Gewaltenteilung, der für das Grundgesetz ein tragendes Funktions- und Organisationsprinzip darstellt. Der Gewaltenteilungsgrundsatz zielt dabei nicht auf eine absolute Trennung der Funktionen der Staatsgewalt, sondern auf die politische Machtverteilung, das Ineinandergreifen der drei Gewalten und die daraus resultierende gegenseitige Kontrolle und Begrenzung mit der Folge der Mäßigung der Staatsgewalt (vgl. BVerfGE 3, 225 <247>; 7, 183 <188>; 9, 268 <279>; 22, 106 <111>; 34, 52 <59>; 95, 1 <15>). Er gebietet gerade im Hinblick auf die starke Stellung der Regierung, zumal wegen mangelnder Eingriffsmöglichkeiten des Parlaments in den der Exekutive zukommenden Bereich unmittelbarer Handlungsinitiative und Gesetzesanwendung, eine Auslegung des Grundgesetzes dahin, dass parlamentarische Kontrolle auch tatsächlich wirksam werden kann. Ohne Beteiligung am Wissen der Regierung kann das Parlament sein Kontrollrecht gegenüber der Regierung nicht ausüben. Daher kommt dem parlamentarischen Informationsinteresse besonders hohes Gewicht zu, soweit es um die Aufdeckung möglicher Rechtsverstöße und vergleichbarer Missstände innerhalb von Regierung und Verwaltung geht (vgl. BVerfGE 67, 100 <130>; 110, 199 <219, 222>; 124, 78 <121>).

Die Kontrollfunktion ist zugleich Ausfluss der aus dem Demokratieprinzip folgenden Verantwortlichkeit der Regierung gegenüber dem Parlament. Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG gestaltet den Grundsatz der Volkssouveränität aus. Er legt fest, dass das Volk die Staatsgewalt, deren Träger es ist, außer durch Wahlen und Abstimmungen durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausübt. Das setzt voraus, dass das Volk einen effektiven Einfluss auf die Ausübung der Staatsgewalt durch diese Organe hat. Deren Akte müssen sich auf den Willen des Volkes zurückführen lassen und ihm gegenüber verantwortet werden (vgl. BVerfGE 83, 60 <72>; 93, 37 <66>; 130, 76 <123>). Dieser Zurechnungszusammenhang zwischen Volk und staatlicher Herrschaft wird außer durch die Wahl des Parlaments, die vom Parlament beschlossenen Gesetze als Maßstab der vollziehenden Gewalt und die grundsätzliche Weisungsgebundenheit der Verwaltung gegenüber der Regierung auch durch den parlamentarischen Einfluss auf die Politik der Regierung hergestellt. Das „Ausgehen der Staatsgewalt“ vom Volk muss für das Volk wie auch die Staatsorgane jeweils konkret erfahrbar und praktisch wirksam sein. Es muss ein hinreichender Gehalt an demokratischer Legitimation erreicht werden, ein bestimmtes Legitimationsniveau (vgl. BVerfGE 83, 60 <72>; 93, 37 <67>; 107, 59 <87>; 130, 76 <124>). Nur das vom Volk gewählte Parlament kann den Organ- und Funktionsträgern der Verwaltung auf allen ihren Ebenen demokratische Legitimation vermitteln. Im Fall der nicht durch unmittelbare Volkswahl legitimierten Amtswalter und Organe setzt die demokratische Legitimation der Ausübung von Staatsgewalt regelmäßig voraus, dass sich die Bestellung der Amtsträger auf das Staatsvolk zurückführen lässt und ihr Handeln eine ausreichende sachlich-inhaltliche Legitimation erfährt. In personeller Hinsicht ist eine hoheitliche Entscheidung demokratisch legitimiert, wenn sich die Bestellung

desjenigen, der sie trifft, durch eine ununterbrochene Legitimationskette auf das Staatsvolk zurückführen lässt. Die sachlich-inhaltliche Legitimation wird durch Gesetzesbindung und Bindung an Aufträge und Weisungen der Regierung vermittelt. Letztere entfaltet Legitimationswirkung aufgrund der Verantwortlichkeit der Regierung gegenüber der Volksvertretung (BVerfGE 93, 37 <67 f.>; 107, 59 <87 f.>; 130, 76 <124>).

Geheimhaltung gegenüber dem Parlament beschränkt die parlamentarischen Kontrollmöglichkeiten und kann deshalb den notwendigen demokratischen Legitimationszusammenhang beeinträchtigen oder unterbrechen (vgl. BVerfGE 130, 76 <128>).“, BVerfG, 2 BvE 5/11 vom 21.10.2014, http://www.bverfg.de/entscheidungen/es20141021_2bve000511.html, Rn. 130 ff. – Waffenexporte.

Hervorzuheben ist die Bedeutung des Informationsrechts als eines Rechts auch einzelner Abgeordneter. Zwar formuliert das Bundesverfassungsgericht hier regelmäßig recht vorsichtig. Aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 und Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG folge ein Frage- und Informationsrecht des Deutschen Bundestages gegenüber der Bundesregierung, an dem die einzelnen Abgeordneten und die Fraktionen als Zusammenschlüsse von Abgeordneten nach Maßgabe der Ausgestaltung in der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages teilhätten. Schon die Ableitung aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG macht aber deutlich, dass es sich um ein Recht auch des einzelnen Abgeordneten handeln muss, das nicht allein nach Maßgabe der Geschäftsordnung des Bundestages besteht, sondern von dieser in § 105 GoBT und in Anlage 4 GoBT nur verfahrensrechtlich näher ausgestaltet und begrenzt wird. Zu Recht hat das Bundesverfassungsgericht insoweit an anderer Stelle die Eigenständigkeit der Rechte der Abgeordneten hervorgehoben:

„Die den einzelnen Abgeordneten aus ihrem verfassungsrechtlichen Status zufließenden Rechte werden durch die Geschäftsordnung nicht erst begründet, sie regelt vielmehr nur die Art und Weise ihrer Ausübung. Dabei dürfen die Rechte des einzelnen Abgeordneten zwar im einzelnen ausgestaltet und insofern auch eingeschränkt, ihm jedoch grundsätzlich nicht entzogen werden“, BVerfG, Urt. v. 13.6.1989, 2 BvE 1/88, Wüppesahl, Ls. 3. a).

Nur dies entspricht im Übrigen der verfassungsrechtlichen Tradition der Ableitung der parlamentarischen Informationsrechte aus dem Recht der Interpellation. Bereits die erste deutschsprachige Regelung des Interpellationsrechts in § 28 der Geschäftsordnung der preußischen Nationalversammlung vom 26. Juni 1848 statuierte die Interpellation nämlich als Recht des einzelnen Abgeordneten, das allerdings seinerzeit noch der Unterstützung von 25 Mitgliedern bedurfte,

„Interpellationen an die Minister müssen bestimmt formuliert, schriftlich angekündigt und durch die Tagesordnung zur Kenntnisnahme der Versammlung gebracht werden. Sie bedürfen der Unterstützung von 25 Mitgliedern. Erklärt sich der Minister zur Beantwortung der Frage bereit,

so wird an dem Sitzungstage, welcher von ihm dazu bestimmt ist, dem Interpellanten zunächst die Einleitung seiner Interpellation gestattet. Ist der Interpellant oder ein Mitglied der Versammlung der Ansicht, dass die von dem Ministerium erteilte Antwort die Frage nicht erschöpft habe, so ist darüber das Wort gestattet, ohne dass eine Diskussion über den materiellen Gegenstand der Interpellation stattfinden darf.“ Hier zitiert nach *Hatschek*, Das Interpellationsrecht im Rahmen der modernen Ministerverantwortlichkeit, 1909, S. 104 f.

Schon in dieser frühen vordemokratischen Form war das parlamentarische Informationsrecht demnach ein Recht des Abgeordneten und ein Minderheitenrecht,

vgl. *Kirschniok-Schmidt*, Das Informationsrecht des Abgeordneten nach der brandenburgischen Landesverfassung, 2010, S. 7 m.w.N. Dort S. 7 ff. auch zu weiteren Ausgestaltungen in der Frankfurter Nationalversammlung und in der nachfolgenden deutschen Parlamentsgeschichte.

2. Der Informationszugangsanspruch als Teil des Informationsanspruchs

Anders als von der Antragsgegnerin angenommen umfasst das Informationsrecht des Abgeordneten auch ein Recht auf unmittelbaren Informationszugang und damit ein Akteneinsichts- und Aktenvorlagerecht sowie ein Recht auf sonstigen unmittelbaren Zugang zu den Informationsbeständen der Bundesregierung.

a. Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts

Zwar hat das Bundesverfassungsgericht ein Einsichtsrecht der Abgeordneten in Akten der Bundesregierung bislang (noch) nicht ausdrücklich anerkannt.

Eine entsprechende Feststellung findet sich nur scheinbar in der Flick-Entscheidung des Gerichts, in der es wörtlich heißt:

„Das Recht auf Vorlage von Akten der dem Bundestag verantwortlichen Regierung ist demgegenüber Bestandteil des parlamentarischen Kontrollrechts.“, BVerfGE 67, 100 (129) – Flick, Rn. 146.

Zwar zitiert das Bundesverfassungsgericht hier v. *Rotteck*, der schon in frühkonstitutioneller Zeit das Recht der Aktenanforderung als mit der Kompetenz der Landstände gegeben erachtet habe. Die Regierung dürfe den Landständen nichts verheimlichen, sondern müsse alle zur Darstellung der Lage des Staates und der von den Ständen zu vertretenden Interessen nötigen Weisungen, Aufklärungen, Aktenstücke, Urkunden usw. diesen auf Verlangen vorlegen,

vgl. BVerfGE 67, 100 (129) – Flick, Rn. 146.

Die Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts stehen insoweit aber erkennbar in einem unmittelbaren Zusammenhang mit den Rechten eines nach Art. 44 GG eingesetzten Untersuchungsausschusses. Eine ausdrückliche und abschließend positive Aussage zu den Akteneinsichtsrechten einzelner Abgeordneter oder von

Fraktionen kann den entsprechenden Ausführungen daher eher nicht entnommen werden,

wie hier: Maunz-Dürig-Klein, 2014, Art. 43 GG, Rn. 118.

Umgekehrt fehlt es aber auch an einer insoweit ausdrücklich ablehnenden Entscheidung. Das Bundesverfassungsgericht hat sich vielmehr bislang allein mit den Akteneinsichtsrechten von Untersuchungsausschüssen und deren Grenzen, sowie mit dem vom Gericht selbst allgemein formulierten „Frage- und Informationsrecht“,

vgl. BVerfG, 2 BvE 5/11 vom 21.10.2014, http://www.bverfg.de/entscheidungen/es20141021_2bve000511.html, Rn. 130 – Waffenexporte; Hervorhebung nur hier.

oder – noch allgemeiner – mit dem „Informationsanspruch des Bundestages und der einzelnen Abgeordneten“,

vgl. etwa: BVerfG, 2 BvE 5/11 vom 21.10.2014, http://www.bverfg.de/entscheidungen/es20141021_2bve000511.html, Rn. 134 – Waffenexporte,

gegenüber der Bundesregierung beschäftigt. Zu letzterem formuliert das Gericht in ständiger Rechtsprechung, er lege den Mitgliedern der Bundesregierung die verfassungsrechtliche Verpflichtung auf,

„auf Fragen Rede und Antwort zu stehen und den Abgeordneten die zur Ausübung ihres Mandats erforderliche Information zu verschaffen“, vgl. BVerfGE 57, 1 (5) – NPD; vgl. auch BVerfGE 13, 123 (125); 67, 100 (129); 70, 324 (355); 80, 188 (218); 105, 252 (270); 105, 279 (306).

Mit Blick auf mögliche Geheimhaltungserfordernisse hat das Bundesverfassungsgericht festgestellt,

„dass der parlamentarische Informationsanspruch zwar auf Beantwortung gestellter Fragen in der Öffentlichkeit hin angelegt ist, gegebenenfalls aber Formen der Informationsvermittlung zu suchen und, wie die Antragsgegnerin unter Hinweis auf eine entsprechende Staatspraxis vorgetragen hat, realisierbar sind, das Informationsinteresse des Parlaments unter Wahrung berechtigter Geheimhaltungsinteressen der Regierung zu befriedigen“, BVerfGE 124, 161 – Überwachung von Bundestagsabgeordneten, Rn. 132.

Auch wenn die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts vielfach an das bislang allein streitgegenständliche Fragerecht anknüpfen, ist doch eine deutliche Zurückhaltung des Gerichts erkennbar, die parlamentarischen Informationsrechte terminologisch auf ein bloßes Fragerecht zu verengen. Eine Beschränkung des parlamentarischen Informationsrechts gegenüber der Bundesregierung auf ein bloßes Fragerecht findet demnach in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts keine Stütze.

Dementsprechend findet sich in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts auch kein Hinweis auf die von der Antragsgegnerin geltend gemachte Beschränkung der Reichweite des Informationsrechts. Selbst wenn man mit der Antragstellerin von einem bloßen Fragerecht der Abgeordneten des Deutschen Bundestages ausginge, wäre damit noch nichts über die Reichweite und den Inhalt des Fragerechts gesagt. Wegen dessen grundlegender Bedeutung und wegen der im Folgenden noch darzulegenden Notwendigkeit der Kenntnis des genauen Inhalts streitbefangener Akten muss schon das Fragerecht ein Recht auf Übermittlung des Wortlauts von Unterlagen umfassen, die sich im Besitz der Antragsgegnerin befinden. Ihre gegenteilige Annahme hat die Antragsgegnerin nicht begründet. Sie lässt sich verfassungsrechtlich auch nicht rechtfertigen.

b. Herleitung des Anspruchs

Ein genereller Anspruch der Abgeordneten des Deutschen Bundestages auf freien Zugang zu den Informationsbeständen der Antragsgegnerin ergibt sich im Wege des Erst-Recht-Schlusses insbesondere aus der Existenz des „Jedermann“-Anspruchs auf freien Zugang zu den Informationen der Bundesverwaltung im allgemeinen und der Bundesregierung im besonderen. Einen solchen Anspruch begründet einfachgesetzlich insbesondere das Informationsfreiheitsgesetz (IFG) vom 5.9.2005.

Nach § 1 IFG hat jeder gegenüber den Behörden des Bundes einen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen. Die Behörde hat dazu entsprechend dem Begehren des Antragstellers Auskunft zu erteilen, Akteneinsicht zu gewähren oder Informationen in sonstiger Weise zur Verfügung zu stellen. Ähnliche, wegen der teilweise enger gefassten Ausnahmetatbestände u.U. weitergehende Informationszugangsansprüche normieren daneben insbesondere das Umweltinformationsgesetz (UIG) und das Verbraucherinformationsgesetz (VIG).

Nach zutreffender Auffassung des Bundesverfassungsgerichts und einer wachsenden Zahl von Autoren im Schrifttum konkretisiert das IFG damit den aus einer am Demokratieprinzip orientierten abwehrrechtlichen Neuinterpretation des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG folgenden verfassungsrechtlichen Anspruch auf freien Zugang zu behördlichen Informationen als einer allgemein zugänglichen Informationsquelle,

vgl. BVerfG, Beschluss v. 20.6.2017, 1 BvR 1978/13, Rn. 20 ff. *Pernice*, Verfassungs- und europarechtliche Aspekte der Transparenz staatlichen Handelns, Jahrbuch Informationsfreiheit und Informationsrecht 2013, 17, 27 ff.; *Schmidt/Kahl/Gärditz*, Umweltrecht, 9. Auflage 2014, Rn. 123; *Wegener*, Der geheime Staat, 2006, S. 480 ff.; *ders.*, Informationsfreiheit und Verfassungsrecht, in Geis/Umbach (Hrsg.), Planung-Steuerung-Kontrolle – Festschrift für Bartlsperger, 2006, S. 165 ff. Frühzeitig, aber noch differenzierend auch: *Masing*, Transparente Verwaltung: Konturen eines Informationsverwaltungsrechts, in: VVDStRL 63 (2004) 377 (394 f.).

Dazu hat das Bundesverfassungsgericht ausgeführt:

1. Die Informationsfreiheit schützt den Zugang zu allgemein zugänglichen Informationsquellen (vgl. BVerfGE 103, 44 <60>; zu dem von Art. 10 Abs. 1 Satz 2 EMRK verbürgten Recht auf Information EGMR, Entscheidung der Großen Kammer Nr. 18030/11 vom 8. November 2016 - Magyar Helsinki Bizottság v. Hungary). Allgemein zugänglich ist eine Informationsquelle dann, wenn sie geeignet und bestimmt ist, der Allgemeinheit, also einem individuell nicht bestimmbar Personenkreis, Informationen zu verschaffen (BVerfGE 90, 27 <32>; 103, 44 <60>; stRspr). Das Grundrecht gewährleistet insoweit grundsätzlich nur das Recht, sich ungehindert aus einer solchen für die allgemeine Zugänglichkeit bestimmten Quelle zu unterrichten. Fehlt es an dieser Bestimmung, ist die Informationsbeschaffung in der Regel nicht vom Grundrecht der Informationsfreiheit geschützt (vgl. BVerfGE 103, 44 <60>; vgl. auch BVerfGE 66, 116 <137>). Dementsprechend umfasst das Grundrecht ein gegen den Staat gerichtetes Recht auf Informationszugang jedenfalls dann, wenn eine im staatlichen Verantwortungsbereich liegende Informationsquelle auf Grund rechtlicher Vorgaben zur öffentlichen Zugänglichkeit bestimmt ist (vgl. BVerfGE 103, 44 <60>). Legt der Gesetzgeber die grundsätzliche Zugänglichkeit von staatlichen Vorgängen und damit zugleich deren Öffnung als Informationsquelle fest, wird in diesem Umfang auch der Schutzbereich der Informationsfreiheit eröffnet (vgl. BVerfGE 103, 44 <60 f.>). Dass darüber hinaus in besonderen Konstellationen aus dem Grundgesetz auch unmittelbare Informationszugangsrechte folgen können, ist damit nicht ausgeschlossen, aber nicht Gegenstand vorliegenden Verfahrens.

2. § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG eröffnet demnach grundsätzlich einen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen aus allgemein zugänglichen Quellen im Sinne des Art. 5 Abs. 1 Satz 1, Halbsatz 2 GG. Zwar unterliegt dieser Anspruch verschiedenen, insbesondere den in §§ 3 bis 6 IFG aufgeführten Einschränkungen. Soweit hierdurch jedoch nicht bestimmte Bereiche oder Informationen schon als solche aus dem Zugangsanspruch ausgenommen sind, sondern es sich um Einschränkungen handelt, die erst in Abhängigkeit vom Einzelfall wirksam werden, stellt das nicht in Frage, dass die dem Zugangsanspruch unterstellten Informationen nach der Entscheidung des Gesetzgebers der Öffentlichkeit grundsätzlich zugänglich sein sollen (vgl. Schoch, Informationsfreiheitsgesetz, 2. Aufl. 2016, Einl., Rn. 290; Wehner, Informationszugangsfreiheit, 2012, S. 253 ff.). Sie sind damit allgemein zugängliche Quellen und unterfallen Art. 5 Abs. 1 Satz 1, Halbsatz 2 GG (vgl. BVerfGE 103, 44 <60>). Dass der Zugangsanspruch nach Maßgabe solcher Einzelfallentscheidung unter Umständen hinter anderen Belangen zurücktreten muss, steht dem nicht entgegen. Aus der Charakterisierung der Informationen als allgemein zugängliche Quellen folgt nicht, dass ihre Zugänglichkeit auch im Ergebnis ohne weiteres gewährleistet ist. Vielmehr können angesichts der gesetzlichen Regelung der §§ 3 bis 6 IFG Zugangsansprüche für verschiedene

Verwaltungsangelegenheiten im Ergebnis auch weitflächig und nicht nur ausnahmsweise versagt werden. In manchen Fällen kann dies - etwa zum Schutz der Grundrechte betroffener Dritter oder zum Schutz besonders gewichtiger öffentlicher Belange - auch von Verfassungs wegen geboten sein. Dies ändert jedoch nichts daran, dass es sich dabei um Entscheidungen zu vom Gesetzgeber grundsätzlich als allgemein zugänglich bestimmten Quellen und damit um Entscheidungen im Schutzbereich des Art. 5 Abs. 1 Satz 1, Halbsatz 2 GG handelt (vgl. Schoch, IFG, Vorbem. §§ 3 bis 6 Rn. 46). Anders liegt es freilich dort, wo der Gesetzgeber eine bereichsspezifisch strikte Begrenzung des Informationszugangs vorgenommen hat (so in § 3 Nr. 8 IFG). Dann hat er die Informationen schon generell aus dem Zugangsanspruch herausgenommen. Ihnen kommt damit grundsätzlich nicht der Charakter als allgemein zugängliche Informationen im Sinne des Art. 5 Abs. 1 Satz 1, Halbsatz 2 GG zu.“, vgl. BVerfG, Beschluss v. 20.6.2017, 1 BvR 1978/13, Rn. 20 f.

Das Bundesverfassungsgericht hat dabei ausdrücklich den Zusammenhang und das Wechselspiel von einfachgesetzlicher Gewährleistung und grundrechtlichem Informationszugangsanspruch betont:

„Wenn § 1 Abs. 1 IFG den von der Beschwerdeführerin geltend gemachten Anspruch auf Zugangsverschaffung zu den begehrten Informationen deckt, steht dieser Informationszugang unter dem Schutz von Art. 5 Abs. 1 Satz 1, Halbsatz 2 GG. Sofern sich nach fachgerichtlicher Auslegung ergibt, dass vom Grundsatz her ein Aktenzugang nach § 1 Abs. 1 IFG eröffnet ist, bedarf es für die weiteren Voraussetzungen und Maßgaben des entsprechenden Anspruchs einer Auslegung der maßgeblichen Vorschriften des Informationsfreiheitsgesetzes im Lichte der grundrechtlich gewährleisteten Informationsfreiheit nach Art. 5 Abs. 1 Satz 1, Halbsatz 2 GG. Dabei ist der Bedeutung der allgemeinen Zugänglichkeit der Quellen das ihr für die Freiheitswahrnehmung des Einzelnen wie für die Kommunikation im demokratischen Verfassungsstaat zukommende Gewicht beizumessen und mit entgegenstehenden Belangen in einen vertretbaren Ausgleich zu bringen.“, vgl. BVerfG, Beschluss v. 20.6.2017, 1 BvR 1978/13, Rn. 33.

Mit dieser Neuinterpretation findet das Grundgesetz Anschluss insbesondere an die europäische Verfassungsrechtsentwicklung. Für die Europäische Union ergibt sich ein entsprechendes Grundrecht bereits aus Art. 42 EU-GRCh. Auch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte zeigt in jüngerer Zeit einen entsprechenden ausdrücklichen Wandel in der Interpretation der Meinungs- und Informationsfreiheit in Art. 10 EMRK,

vgl. insbesondere: EGMR, 10.07.2006, Nr. 19101/03 (Sdruženi Jihočeské Matky v. Tschechische Republik); 14.4.2009, Nr. 37374/05 (Társaság a Szabadságjogokért v. Hungary), <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-92171>; 25.6.2013, Nr. 48135/06 (Youth Initiative for Human Rights v. Serbia),

[http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-120955#{%22itemid%22:\[%22001-120955%22\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-120955#{%22itemid%22:[%22001-120955%22]}); 28.11.2013, Nr. 39534/07 (Österreichische Vereinigung v. Austria), <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-139084>. Zur ehemals restriktiveren Rechtsprechungslinie des EGMR: *Masing*, Transparente Verwaltung: Konturen eines Informationsverwaltungsrechts, in: VVDStRL 63 (2004) 377 (389, Fn. 35).

So hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte unter anderem betont:

„in *Társaság a Szabadságjogokért* [Rn. 35 f. ...] the Court noted that it had recently advanced towards a broader interpretation of the notion of the “freedom to receive information” and thereby towards the recognition of a right of access to information” “stating that the most careful scrutiny was called for when authorities enjoying an information monopoly interfered with the exercise of the function of a social watchdog”, EGMR, 28.11.2013, Nr. 39534/07 (Österreichische Vereinigung v. Austria), <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-139084>.

Die hier noch auf die Presse und Nichtregierungsorganisationen als sog. „social watchdogs“ begrenzte Neuinterpretation der Europäischen Menschenrechtskonvention zugunsten der Anerkennung eines Grundrechts auf freien Zugang zu den Informationen der Exekutive hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte mittlerweile allem Anschein nach generalisiert. Jedenfalls finden sich in seiner jüngsten einschlägigen Entscheidung – auch wenn sie wiederum auf einem Informationsverlangen einer Nichtregierungsorganisation beruhte – keine entsprechenden Einschränkungen mehr. Vielmehr heißt es dort:

„The Convention had to be interpreted in the light of the rules provided for in Articles 31 to 33 of the Vienna Convention on the Law of Treaties 1969 and of the object and purpose of the Convention read as a whole. The Court could not disregard common international or domestic-law standards of European States and the consensus emerging from specialised international instruments and the practice of Contracting States could also constitute a relevant consideration. Finally, when interpreting the Convention, recourse could also be had to supplementary means of interpretation including the travaux préparatoires.

In the light of those principles the Court had to consider whether and to what extent a right of access to State-held information could be viewed as falling within the scope of Article 10, notwithstanding the fact that such a right was not immediately apparent from the text of that provision.

National legislation in the majority of Contracting States recognised a statutory right of access to information and a broad consensus existed on the need to recognise an individual right of access to State-held information so as to enable the public to scrutinise and form an opinion on any matter of public interest, including on the manner of functioning of public authorities in a democratic society. A high degree of consensus had

also emerged at the international level. In particular, the right to seek information was expressly guaranteed by Article 19 of the International Covenant on Civil and Political Rights 1966 and the existence of a right of access to information had been confirmed by the United Nations Human Rights Committee on a number of occasions. In addition, Article 42 of the European Union Charter of Fundamental Rights guaranteed citizens a right of access to certain documents. The adoption of the Council of Europe Convention on Access to Official Documents, even though it had only been ratified by seven member States, denoted a continuous evolution towards the recognition of the State's obligation to provide access to public information.

Taking those factors into account the Court did not consider that it was prevented from interpreting Article 10 § 1 as including a right of access to information. The Court recognised that in the interest of legal certainty, foreseeability and equality before the law, it should not depart, without good reason, from precedents laid down in previous cases but, since the Convention was first and foremost a system for the protection of human rights, regard had also to be had to the changing conditions within Contracting States and the Court had to respond to any evolving convergence as to the standards to be achieved.

The right to receive information could not be constructed as imposing positive obligations on a State to collect and disseminate information of its own motion and Article 10 did not confer on the individual a right of access to information held by a public authority or oblige the Government to impart such information to the individual. However, such a right or obligation could arise, firstly, where disclosure of the information had been imposed by a judicial order which had gained legal force and, secondly, in circumstances where access to the information was instrumental for the individual's exercise of his or her right to freedom of expression, in particular the freedom to receive and impart information and where its denial constituted an interference with that right.

Whether and to what extent the denial of access to information constituted an interference with an applicant's freedom of expression had to be assessed in each individual case and in the light of its particular circumstances including; (i) the purpose of the information request; (ii) the nature of the information sought; (iii) the role of the applicant; and (iv) whether the information was ready and available. The Court was satisfied that the applicant in the present case wished to exercise the right to impart information on a matter of public interest and had sought access to information to that end and that the information was necessary for the exercise of its right to freedom of expression.“, EGMR, Entscheidung der Großen Kammer Nr. 18030/11 vom 8. November 2016 - Magyar Helsinki Bizottság v. Hungary.

Diese Anerkennung des Menschenrechts auf freien Zugang zu Informationen staatlicher Stellen kann wegen der vertragsstaatlichen Bindung Deutschlands an die

Europäische Menschenrechtskonvention und an ihre Interpretation durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte gem. Art. 46 EMRK, sowie wegen der in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts anerkannten Verpflichtung zur völkerrechtsfreundlichen Interpretation auch des nationalen Verfassungsrechts,

vgl. insbes. BVerfG, Beschluss v. 14.10.2004, 2 BvR 1481/04, Rn. 32 f. – Görgülü,

nicht ohne Rückwirkungen auf die Interpretation von Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG bleiben. Das Bundesverfassungsgericht hat dies selbst in seiner Entscheidung zum grundrechtlichen Anspruch auf freien Zugang zu den Informationsbeständen der Verwaltung betont. So hat es die Fachgerichte ausdrücklich darauf hingewiesen, dass bei der Entscheidung über die Frage, ob die öffentliche Hand gegebenenfalls auch zu einer Wiederbeschaffung von Informationsbeständen verpflichtet sein kann, die sie an private Dritte weitergegeben hat, die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte zu berücksichtigen sei:

„In Betracht zu ziehen ist insoweit auch eine Auslegung der Vorschrift im Lichte der Europäischen Menschenrechtskonvention (vgl. EGMR, Entscheidung der Zweiten Sektion Nr. 37374/05 vom 14. April 2009 - *Társaság a Szabadságjogokért v. Hungary* -, Tz. 27 f., 36; Entscheidung der Ersten Sektion Nr. 39534/07 vom 28. November 2013 - Österreichische Vereinigung zur Erhaltung, Stärkung und Schaffung eines wirtschaftlich gesunden land- und forstwirtschaftlichen Grundbesitzes v. Austria -, Tz. 33 f., 41; Entscheidung der Dritten Sektion Nr. 63898/09 vom 7. Februar 2017 - *Bubon v. Russia* -, Tz. 40 ff.).“, BVerfG, Beschluss v. 20.6.2017, 1 BvR 1978/13, Rn. 29.

Die so erfolgte grund- und menschenrechtliche Anerkennung des Anspruchs auf Zugang zu staatlicherseits verwalteten Informationen muss Rückwirkungen auch auf den verfassungsrechtlich anerkannten Informationsanspruch der Abgeordneten des Deutschen Bundestages haben.

Im Übrigen müsste, selbst wenn und soweit man mit der ehemals herrschenden Meinung,

vgl. BVerwG, Urt. v. 27.11.2013, 6 A 5.13, DVBl. 2014, 587, Rn. 19 f.; VG Berlin, Urt. v. 07.06.2008, 2 A 130.06, juris Rn. 25; OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 06.11.2008, OVG 12 B 50.7, juris Rn. 33; *Ziekow/Debus/Musch*, Evaluation des Gesetzes zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes – Informationsfreiheitsgesetz des Bundes (IFG) im Auftrag des Innenausschusses des Deutschen Bundestages, Ausschuss-Drs. 17(4)522, S. 55 Fn. 65. Statt vieler: *Kloepfer/Schärdel*, Grundrechte für die Informationsgesellschaft - Datenschutz und Informationszugangsfreiheit ins Grundgesetz?, JZ 2009, 453 ff.; *Louis*, NuR 2013, 77,

der verfassungsrechtlichen Verankerung des allgemeinen Informationszugangsanspruchs in Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG ablehnend

gegenüberstünde, die dann lediglich einfachgesetzliche Verankerung der Jedermann-Informationszugangsrechte im Informationsfreiheitsgesetz – wiederum erst recht – Rückwirkungen auf die verfassungsrechtlich garantierten Informationsansprüche der Abgeordneten nach Art. 38 Abs. 1 i.V.m. Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG haben.

Das in § 1 IFG zum Ausdruck kommende und konkretisierte Transparenzprinzip gilt nicht nur für das Handeln von Verwaltungsbehörden im Sinne des Verwaltungsverfahrensgesetzes, sondern für die gesamte Exekutive. Das Bundesverwaltungsgericht hat klargestellt, dass Bundesministerien durch das Informationsfreiheitsgesetz auch insoweit verpflichtet werden, als die von ihnen verwalteten Informationen nicht ihrer Verwaltungstätigkeit im engeren Sinne, sondern ihrem Regierungshandeln zuzuordnen sind,

vgl. BVerwG, Urt. v. 3.11.2011 – 7 C 4.11, NVwZ 2012, 251 mit Anm. Schoch; BVerwG, Urt. v. 3.11.2011 – 7 C 3.11, BeckRS 2012, 45392.

Der im Informationsfreiheitsgesetz konkretisierte verfassungsrechtliche Jedermann-Anspruch auf freien Zugang zu den von Behörden verwalteten Informationen verbietet ganz allgemein eine Anerkennung der überkommenen Arkanvorbehalte. Die Informationsbestände der Bundesregierung können danach nur noch im Rahmen der gesetzlichen Ausnahmvorschriften nach den §§ 3-6 IFG geheim gehalten werden. Liegen keine gesetzlich anerkannten Ausnahmen vor, unterliegen auch die Regierungsinformationen dem Transparenzprinzip. Die Bundesregierung ist insoweit selbst gegenüber dem Bürger und gegenüber juristischen Personen zur Gewährung eines unmittelbaren Informationszugangs verpflichtet.

Für die Abgeordneten des Deutschen Bundestages kann wegen ihres von der Verfassung konstituierten besonders herausgehobenen Status nicht weniger gelten. Sie sind auch ihrer besonderen Funktion wegen im Gegenteil in verfassungshistorischer Perspektive selbst in vordemokratischen Zeiten im Vergleich zu Jedermann in ihren Informationsansprüchen gegenüber der Regierung immer privilegiert gewesen. Dementsprechend diskutiert die Literatur bis heute eher die Frage, ob und ggfs. wie Bürger am überlegenen Wissen der Abgeordneten teilhaben sollten,

vgl. *Hölscheidt/Wahlen*, Informationsrechte von Abgeordneten und Bürgern: Soll der Bürger wissen, was der Abgeordnete weiß?, in: Dix u.a. (Hrsg.), Informationsfreiheit und Informationsrecht, Jahrbuch 2013, 2014, 63 ff.

Die Rechtsauffassung der Antragsgegnerin legt demgegenüber eher die absurd anmutende Frage nahe: „Soll der Abgeordnete die Akten (nicht) sehen dürfen, die der Bürger sehen darf?“ Die von der Antragsgegnerin geltend gemachte Rechtsauffassung stammt erkennbar noch aus Zeiten vor Einführung des Informationsfreiheitsgesetzes. Ihre unbesehene weitere Anwendung führte zu einer verfassungswidrigen Verkehrung der Verhältnisse: die verfassungsrechtlich traditionell informatorisch privilegierten Abgeordneten würden jedenfalls als

solche gegenüber dem Bürger insoweit schlechter gestellt, als ihnen ein Selbstinformationsrecht durch die unmittelbare Einsichtnahme in die Informationsbestände der Regierung und der nachgeordneten Behörden des Bundes verwehrt würde,

vgl. dazu auch *Ismayr*, Der Deutsche Bundestag im politischen System der BRD, 2001, S. 308, der vor der Einführung der allgemeinen Informationsfreiheitsgesetze in Deutschland mit Blick auf die Rechtslage in Schweden meinte: „Abgeordneten des Bundestages wird versagt, was in anderen Ländern sogar allen Bürgern zugestanden wird.“

Da die Bundesregierung den Abgeordneten des Deutschen Bundestages gegenüber aber nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts eine besondere verfassungsrechtliche Informationsverpflichtung hat, darf der Informationsanspruch der Abgeordneten nicht hinter den allgemeinen Informationsansprüchen zurückbleiben, sondern muss vielmehr auch vor der Folie der neuen verfassungsrechtlichen und einfachgesetzlichen Informationsfreiheitsrechte tendenziell umfangreicher sein. Die gegenteilige Annahme liefe bei genauer Betrachtung nämlich auf die kaum begründbare Behauptung hinaus, die Verfassung verwehre implizit gerade den Abgeordneten des Deutschen Bundestages in ihrer Eigenschaft als Vertreter des ganzen Volkes einen unmittelbaren Zugang zu den Informationen der Exekutive, wie er zugleich jedem Bürger eingeräumt sei.

Grundlage dieses umfänglichen Informationsanspruchs der Abgeordneten bleibt weiter Art. 38 Abs. 1 i.V.m. Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG. Nur die fortbestehende Verankerung des Informationsanspruchs im verfassungsrechtlichen Status des Abgeordneten und im Grundsatz der Gewaltenteilung gewährleistet diesem Recht die ihm zukommende hinreichende verfassungsrechtliche Dignität. Nur sie erlaubt eine ggfs. notwendige sachgerechte Abwägung zwischen den Geheimhaltungsinteressen der Regierung und privaten Dritten einer- und den besonderen Informationsinteressen des Deutschen Bundestages und der einzelnen Abgeordneten andererseits. Nur sie erlaubt auch eine funktionsgerechte Ausgestaltung der entsprechenden Informationszugangsrechte. Diese können sich nämlich wegen der besonderen Funktionsbedingungen und Aufgaben des Deutschen Bundestages von den Jedermann-Informationszugangsrechten positiv abheben. Insbesondere erlauben es die besonderen rechtlichen Sicherungen der Geheimhaltung, die der Bundestag selbst geschaffen hat und auf die die Abgeordneten verpflichtet sind, den Abgeordneten unter Umständen einen im Vergleich zum Bürger weitergehenden Zugang auch zu vertraulichen Regierungs- und Verwaltungsinformationen einzuräumen. Mit Blick auf Informationen über Angelegenheiten der Europäischen Union hat das Bundesverfassungsgericht insoweit betont:

„Auch die eventuelle Geheimhaltungsbedürftigkeit einer Information (vgl. etwa Art. 6 der Geschäftsordnung des Rates; ABl. EU 2009 Nr. L 325 vom 11. Dezember 2009, S. 35) steht ihrer Weiterleitung an den Bundestag grundsätzlich nicht entgegen. In Fällen, in denen das Wohl des Staates durch das Bekanntwerden vertraulicher Informationen gefährdet werden

kann, kann die Unterrichtung vertraulich erfolgen (vgl. BVerfGE 124, 78 <123 f.>, zu Untersuchungsausschüssen). Die Voraussetzungen dafür hat der Bundestag mit dem Erlass seiner Geheimschutzordnung geschaffen (vgl. BVerfGE 67, 100 <135>; 70, 324 <359>; 77, 1 <48>; BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 28. Februar 2012 - 2 BvE 8/11 -, juris Rn. 149).“ BVerfG, 2 BvE 4/11 vom 19.6.2012, http://www.bverfg.de/entscheidungen/es20120619_2bve000411.html, Rn. 119. Derartige Lösungen werden in Sachsen-Anhalt offenbar praktiziert, vgl. Vorb. der Antwort in LT-Dr 4/1468; s. auch *Hölscheidt*, Frage und Antwort im Parlament, 1992, S. 45: „Was spricht gegen eine Information unter Beachtung der Geheimhaltungsvorschriften? Nichts, es sei denn die Regierung hätte eine plausible Antwort auf die Frage, warum sie den eingeweihten Beamten mehr Verschwiegenheit zutraut als den Volksvertretern“; s. ferner BbgVerfG, NJW 1996, 3334 (3336), das der Landesregierung entgegenhält, dass sie nicht erwogen hat, ob eine Übermittlung nach den Geheimschutzregelungen in Frage kommt.

Schließlich erlaubt die Verankerung des Informationszugangsrechts der Abgeordneten in Art. 38 Abs. 1 i.V.m. Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG auch eine hinreichende Berücksichtigung des Status der Abgeordneten etwa bei der Frage nach der Festsetzung von Kosten für den Informationszugang. Auch ist die Bundesregierung nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Erfüllung des Informationsanspruchs der Abgeordneten – anders als im Fall des Informationszugangs nach dem Informationsfreiheitsgesetz – gegebenenfalls zu gegenüber dem allgemeinen Informationsanspruch höheren Anstrengungen zur Informationsbeschaffung verpflichtet:

„Es sind alle Informationen mitzuteilen, über die die Regierung verfügt oder die sie mit zumutbarem Aufwand in Erfahrung bringen kann. Da sich der parlamentarische Informationsanspruch im Hinblick auf die mögliche politische Bedeutung auch länger zurückliegender Vorgänge auf Fragen erstreckt, die den Verantwortungsbereich früherer Bundesregierungen betreffen, können die Bundesregierung zudem im Rahmen des Zumutbaren Rekonstruktionspflichten treffen. Mit dem bloßen Hinweis auf gesetzliche Löschungspflichten hat die Antragsgegnerin danach nicht ausreichend dargelegt, die gewünschten Informationen nicht beschaffen zu können. Sie hat auch nicht vorgetragen, dass dies nur mit unzumutbarem Aufwand möglich sei.“, vgl. BVerfG, 2 BvE 5/06 vom 1.7.2009, http://www.bverfg.de/entscheidungen/es20090701_2bve000506.html, Rn. 144 – Überwachung von Bundestagsabgeordneten.

Gegen die Verankerung auch des Informationszugangsanspruchs der einzelnen Abgeordneten in Art. 38 Abs. 1 i.V.m. Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG kann nicht eingewandt werden, dass sich ein solcher dem Wortlaut der Bestimmung nicht entnehmen lasse. Auch für den vom Bundesverfassungsgericht maßgeblich Art. 38 Abs. 1 i.V.m. Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG entnommenen allgemeinen Informationsanspruch fehlt es – wie gezeigt – an einer entsprechenden ausdrücklichen Regelung. Im Übrigen hat das Bundesverfassungsgericht auch den

von ihm festgestellten Akteneinsichts- und Aktenvorlageanspruch der Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestages nicht einer entsprechenden ausdrücklichen Gewährleistung im Grundgesetz entnehmen können. Im Gegenteil hat das Gericht eine immerhin denkbare Anknüpfung an die in Art. 44 Abs. 3 GG enthaltene Verpflichtung der Gerichte und Verwaltungsbehörden zur Rechts- und Amtshilfe ausdrücklich verworfen.

„Das Recht auf Aktenvorlage kann nicht lediglich als Teil des Rechts auf Amtshilfe gedeutet werden. Wenn ein Untersuchungsausschuß des Bundestages von Behörden, die seiner Kontrolle nicht unterliegen, also etwa solchen der Länder und der Gemeinden, Akten anfordert, mag dies als Inanspruchnahme von Amtshilfe anzusehen sein. Das Recht auf Vorlage von Akten der dem Bundestag verantwortlichen Regierung ist demgegenüber Bestandteil des parlamentarischen Kontrollrechts. Die Beziehungen zwischen Bundestag und Bundesregierung können nicht durch den in anderen Bereichen entwickelten Begriff der Amtshilfe beschrieben werden; sie sind durch ihre verfassungsrechtlichen Kompetenzen bestimmt (vgl. Smend, Verfassung und Verfassungsrecht in: Staatsrechtliche Abhandlungen, 1955, S. 242 ff., 246; Friesenhahn, Parlament und Regierung im modernen Staat, VVDStRL 16 [1958], S. 37 f.; Bäuml, Die Kontrolle des Parlaments über Regierung und Verwaltung, ZSchweizR Bd. 107, 2. Halbband, S. 238 ff.). Schon in der frühkonstitutionellen Zeit hat v. Rotteck das Recht der Aktenanforderung als mit der Kompetenz der Landstände gegeben erachtet. Die Regierung dürfe den Landständen nichts verheimlichen, sondern müsse alle zur Darstellung der Lage des Staates und der von den Ständen zu vertretenden Interessen nötigen Weisungen, Aufklärungen, Aktenstücke, Urkunden usw. diesen auf Verlangen vorlegen (Lehrbuch des Vernunftrechts, 2. Aufl., 1840, 2. Bd., S. 256).

Das gleiche Verständnis liegt auch anderen Vorschriften der Verfassung zugrunde. So ergibt sich z.B. die grundsätzliche Verpflichtung der Exekutive zur Zusammenarbeit mit dem Parlament bei der Behandlung von Bitten und Beschwerden bereits unmittelbar aus Art. 45 c GG. Entsprechend hat das Bundesverfassungsgericht zum parlamentarischen Interpellationsrecht entschieden, daß diesem Recht eine verfassungsrechtliche Pflicht der Bundesregierung, auf Fragen Rede und Antwort zu stehen und den Abgeordneten die zur Ausübung ihres Mandates erforderlichen Informationen zu verschaffen, korrespondiere (vgl. BVerfGE 13, 123 [125]; 57, 1 [5]).“, BVerfGE 67, 100 (127 f.) – Flick, Rn. 146 f.

Das Bundesverfassungsgericht hat hier das Akteneinsichtsrecht der Untersuchungsausschüsse demnach aus den ganz allgemeinen parlamentarischen Kontroll- und Informationsrechten gegenüber der Bundesregierung abgeleitet. Dies erlaubt grundsätzlich eine Übertragung der Argumentation auch auf die Kontroll- und Informationsansprüche des einzelnen Abgeordneten, auch wenn das Bundesverfassungsgericht hinsichtlich der Akteneinsichtsrechte des

Untersuchungsausschusses ergänzend an das in Art. 44 Abs. 1 GG normierte Beweiserhebungsrecht anknüpfen konnte. Dies gilt umso mehr, als das Bundesverfassungsgericht auch zu dieser letztgenannten Anknüpfung festgestellt hat, dass es insoweit an einer ausdrücklichen Gewährleistung der Aktenvorlage fehle:

„Art. 44 Abs. 1 GG gibt dem Bundestag das Recht, einen Untersuchungsausschuß mit der Befugnis zur Erhebung der erforderlichen Beweise einzusetzen. Jedenfalls soweit der Untersuchungsauftrag die Kontrolle der Regierung bezweckt, erstreckt sich das Beweiserhebungsrecht des Untersuchungsausschusses auch auf das im Grundgesetz nicht eigens erwähnte Recht auf Vorlage der Akten der zu kontrollierenden Exekutive.“, BVerfGE 67, 100 (127 f.) – Flick, Rn. 141.

c. *Legitimation des Anspruchs*

„A popular Government, without popular information, or the means of acquiring it, is but a Prologue to a Farce or a Tragedy; or, perhaps both. Knowledge will forever govern ignorance: And a people who mean to be their own Governors, must arm themselves with the power which knowledge gives.“

James Madison, Letter to W. T. Barry, August 4, 1822, in: G. Hunt (ed.), *The writings of James Madison*, Vol. IX, 1910, S. 103.

„Die Gewährleistung, die für das allgemeine Beste und die öffentliche Freiheit in den Ständen liegt, findet sich bei einigem Nachdenken nicht in der besonderen Einsicht derselben – denn die höchsten Staatsbeamten haben notwendig tiefere und umfassendere Einsicht in die Natur der Einrichtungen und Bedürfnisse des Staats sowie die größere Geschicklichkeit und Gewohnheit dieser Geschäfte und können ohne Stände das Beste tun, [...] sondern sie liegt teils wohl in einer Zutat von Einsicht der Abgeordneten, vornehmlich in das Treiben der den Augen der höheren Stellen ferner stehenden Beamten [...], teils aber in derjenigen Wirkung, welche die zu erwartende Zensur Vieler und zwar eine öffentliche Zensur mit sich führt, schon im voraus die beste Einsicht auf die Geschäfte und vorzulegenden Entwürfe zu verwenden und sie nur den reinsten Motiven gemäß einzurichten [...]“.

Georg Wilhelm Friedrich Hegel, *Philosophie des Rechts*, 1821, § 301.

Der unmittelbare verfassungsrechtliche Informationszugangsanspruch der Abgeordneten rechtfertigt sich – wie auch die weiteren parlamentarischen Informationsansprüche – insbesondere aus dem Gedanken der qualifizierten Information der Abgeordneten und Fraktionen sowie der notwendigen effektiven parlamentarischen Kontrolle der Exekutive und damit letztlich aus dem Grundsatz

der Gewaltenteilung und dem Demokratieprinzip. Schon in seiner grundlegenden Entscheidung zu den Akteneinsichtsrechten des Flick-Untersuchungsausschusses hat das Bundesverfassungsgericht dazu ausgeführt:

„Das parlamentarische Regierungssystem wird grundlegend auch durch die Kontrollfunktion des Parlaments geprägt. Der Grundsatz der Gewaltenteilung, der zu den tragenden Organisationsprinzipien des Grundgesetzes gehört und dessen Bedeutung in der politischen Machtverteilung, dem Ineinandergreifen der drei Gewalten und der daraus resultierenden Mäßigung der Staatsgewalt liegt (vgl. BVerfGE 3, 225 [247]; 34, 52 [59]), gebietet gerade im Hinblick auf die starke Stellung der Regierung, zumal wegen mangelnder Eingriffsmöglichkeiten des Parlaments in den der Exekutive zukommenden Bereich unmittelbarer Handlungsinitiative und Gesetzesanwendung, eine Auslegung des Grundgesetzes dahin, daß parlamentarische Kontrolle wirksam sein kann. Der verfassungsändernde Gesetzgeber hat dem durch die Einfügung der Art. 45 a, 45 b (wo sich der Begriff der parlamentarischen Kontrolle findet), Art. 45 c und 53 a GG Nachdruck verliehen. Vor diesem Hintergrund ist es folgerichtig, gerade auch den Untersuchungsausschuß mit denjenigen Befugnissen ausgestattet anzusehen, deren er bedarf, um die ihm aufgebene Klärung von Zweifeln an der "Gesetzlichkeit oder Lauterkeit von Regierungs- oder Verwaltungsmaßnahmen" (vgl. § 52 des Preuß'schen Entwurfs zur Weimarer Reichsverfassung in: Triepel, Quellensammlung zum Deutschen Reichsstaatsrecht, 5. Aufl., 1931, S. 14) wirksam vornehmen zu können. Zu diesen Befugnissen gehört - im Rahmen des durch Parlamentsbeschluß festgelegten Untersuchungsauftrages - als ein Bestandteil des Rechts, die erforderlichen Beweise zu erheben, das Recht auf Einsichtnahme in die Akten der Regierung.“, vgl. BVerfGE 67, 100, Urt. v. 17.7.1984, 2 BVE 11, 15/83 – Flick, Rn. 149.

In der bereits oben zitierten Passage der Entscheidung zu Informationen über Waffenexporte hat das Bundesverfassungsgericht diesen Gedanken notwendiger parlamentarischer Kontrolle nochmals ausdrücklich hervorgehoben und zugleich auch auf den einzelnen Abgeordneten und auf die Fraktionen erstreckt. Das Gericht hat dabei die Bedeutung der Missstandskontrolle, des Demokratieprinzips und der Legitimation staatlichen Handelns eindrücklich hervorgehoben.

Zwar hat das Bundesverfassungsgericht an gleicher Stelle zugleich ausgeführt, dass das Gewaltenteilungsprinzip dem informatorischen Zugriff des Parlaments und der Abgeordneten seinerseits auch Grenzen setzen könne,

vgl. BVerfG, 2 BvE 5/11 vom 21.10.2014, http://www.bverfg.de/entscheidungen/es20141021_2bve000511.html, Rn. 134 ff. – Waffenexporte. Vgl. zum Gewaltenteilungsprinzip als Grenze parlamentarischen Untersuchungsrechts auch: Meyer-Bohl, Die Grenzen der Pflicht zur Aktenvorlage und Aussage vor parlamentarischen Untersuchungsausschüssen unter Berücksichtigung der Besonderheiten der Hamburger Verfassung, 1992, S. 97 ff.

Das Gewaltenteilungsprinzip sei

„damit zugleich Grund und Grenze des Informationsanspruchs des Parlaments gegenüber der Regierung.“, vgl. BVerfG, 2 BvE 5/11 vom 21.10.2014,

http://www.bverfg.de/entscheidungen/es20141021_2bve000511.html, Rn. 136 – Waffenexporte.

Diese Grenzen begründen aber ihrerseits nur Ausnahmen von einem grundsätzlich anzuerkennenden Informationszugangsanspruch. Sie vermögen eine pauschale Verneinung von Informationszugangsrechten – sei es dem Grund oder der Form nach – nicht zu rechtfertigen.

Im Gegenteil hat das Bundesverfassungsgericht schon in seiner Entscheidung zum Akteneinsichtsrecht der Untersuchungsausschüsse die Bedeutung und den überlegenen Wert der Unmittelbarkeit des Zugriffs auf die Akten der Exekutive betont:

„Akten sind ein besonders wichtiges Beweismittel bei der Untersuchung politischer Vorgänge. Sie haben gegenüber Zeugenaussagen in der Regel einen höheren Beweiswert, weil das Gedächtnis von Zeugen aus mancherlei Gründen unergiebig werden kann. Das Recht auf Aktenvorlage gehört zum "Wesenskern" des Untersuchungsrechts (Partsch, Gutachten für den 45. Deutschen Juristentag, Verh. 45. DJT Bd. I, Teil 3, S. 126 f.).“ vgl. BVerfGE 67, 100, Urt. v. 17.7.1984, 2 BVE 11, 15/83 – Flick, Rn. 155.

Ergänzend wäre darauf hinzuweisen, dass die Informationserlangung und Wahrheitsfindung in Kenntnis der Akten auch deshalb effektiver sein kann, weil der bloßen Fremdinformation durch Antworten der Bundesregierung ein notwendig selektives Element innewohnt. Die Bundesregierung entscheidet hier über die mitzuteilenden Informationen. Auch wenn sie dabei – wie dies im demokratischen Rechtsstaat zu erwarten ist – ihren eigenen Kenntnisstand nach bestem Wissen ermittelt und weitergibt,

mit einigem Recht aber skeptischer hinsichtlich der drohenden Gefahren eines auf Fremdinformation beschränkten Informationsrechts, *Ismayr*, Der Deutsche Bundestag im politischen System der BRD, 2001, S. 307: „Für die Praxis bleibt dies [das Frage- und Auskunftsrecht] jedoch ohne größere Bedeutung, solange es der Bundesregierung überlassen bleibt, unter Hinweis auf (selbstdefinierte) Geheimschutz-Interessen oder einen nicht ausforschbaren ‚Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung‘ Informationen zu verweigern und – was sehr viel häufiger der Fall ist – aus welchen Gründen auch immer selektiv und ungenau zu informieren, ohne eine Nachprüfung durch Akteneinsicht gewärtigen zu müssen.“,

kann doch die unmittelbare Selbstinformation durch die Abgeordneten u.U. eine effektivere, insbesondere weitergehende Erkenntnisse vermittelnde Form der Informationsgewinnung sein. Die rechtstatsächliche Überlegenheit der unmittelbaren Selbstinformation wird dabei im Übrigen durch die Regierung

wenigstens mittelbar selbst unterstrichen, wenn diese ein Selbstinformationsrecht der Abgeordneten in ständiger Staatspraxis gerade verneint.

Effektive parlamentarische Informationsansprüche gegenüber der Regierung und Exekutive dienen der wenigstens teilweisen Korrektur des in der einschlägigen rechts- und politikwissenschaftlichen Literatur durchweg konstatierten Informationsdefizits des Bundestages im Verhältnis zur Bundesregierung,

vgl. nur *Bräcklein*, Investigativer Parlamentarismus – Parlamentarische Untersuchungen in der Bundesrepublik Deutschland und den Vereinigten Staaten von Amerika, 2006, S. 355; *Morlok*, in: Dreier, Art. 44 GG, Rn. 11; *Götz*, Informationsungleichgewicht zwischen Regierung, Verwaltung und Parlament, Vierteljahreszeitschrift für Kommunikationsforschung 1988, 633 ff.; *Harfst/Schnapp*, Instrumente parlamentarischer Kontrolle der Exekutive in westlichen Demokratien, Discussion Paper SP IV 2003-201, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Berlin 2003, S. 11; grundlegend: *Weber*, Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschland, in: Hellmann (Hrsg.), Die innere Politik, 1918, III. Verwaltungsöffentlichkeit: „Aber das Fachwissen allein begründet nicht die Beamtenmacht. Dazu tritt die durch die Mittel des amtlichen Apparates nur dem Beamten zugängliche Kenntnis der für sein Verhalten maßgebenden konkreten Tatsachen: das Dienstwissen. Nur wer sich diese Tatsachenkenntnis unabhängig vom guten Willen des Beamten zu beschaffen kann, vermag im Einzelfall die Verwaltung wirksam zu kontrollieren. Je nach den Umständen kommen Akteneinsicht, Augenscheinnahme, äußerstenfalls aber wiederum: das eidliche Kreuzverhör der Beteiligten als Zeugen vor einer Parlamentskommission in Betracht. Auch dieses Recht fehlt dem Reichstag. Er ist geflissentlich außer Stande gesetzt, sich die zur Verwaltungskontrolle erforderlichen Kenntnisse zu beschaffen, also, außer zum Dilettantismus, auch zur Unkenntnis verurteilt. Aus schlechthin keinen sachlichen Gründen. Sondern ausschließlich deshalb, weil das wichtigste Machtmittel des Beamtentums die Verwandlung des Dienstwissens in ein Geheimwissen durch den berüchtigten Begriff des Dienstgeheimnisses bildet: letztlich lediglich ein Mittel, die Verwaltung gegen Kontrolle zu sichern.“ Vgl. auch *Ismayr*, Der Deutsche Bundestag im politischen System der BRD, 2001, S. 307 f.: „Nach wie vor hat der Bundestag keinen unmittelbaren Zugang zu den Datenbanken der Bundesregierung. Um eine weitere Gewichtsverschiebung zu Gunsten der Ministerien zu verhindern, ist es an der Zeit, den Abgeordneten den Zugriff auf die Datenbanken der Regierung zu sichern und ihnen darüber hinaus ein generelles Einsichtsrecht in die Akten von Bundesregierung und Behörden einzuräumen, wie dies inzwischen in mehreren Landesverfassungen gesichert ist.“

Der in der Vergangenheit vor allem aber nicht allein durch die Verlagerung von Rechtssetzungskompetenzen auf die Europäische Union zu beobachtende auch und gerade durch überlegene Information entstehende und gesicherte Machtzuwachs

der Exekutive im Gewaltengefüge verlangt nach einer auch informatorischen Gegenbewegung. Das Bundesverfassungsgericht selbst spricht insoweit davon, das

„Anliegen, die parlamentarischen Informationsrechte zu stärken [... folge ...] einer auf nationaler wie internationaler Ebene zu beobachtenden allgemeinen Tendenz zur Transparenzverstärkung, die gerade für den Bereich der Exekutive ein Gegengewicht gegen deren oft beklagten Machtzuwachs im Gewaltengefüge bildet.“, BVerfGE 110, 199, Rn. 57 – Aktenvorlage II.

Mit Blick auf die in Art. 23 Abs. 2 Satz 2 GG vorgesehene Unterrichtungspflicht in Angelegenheiten der Europäischen Union hat das Bundesverfassungsgericht ausgeführt, diese solle:

„dazu beitragen, „Informationsasymmetrien“ zwischen Bundesregierung und Bundestag auszugleichen, soweit dies zur Gewährleistung einer effektiven Rechtswahrnehmung erforderlich ist (Schorkopf, in: Bonner Kommentar, Bd 6, Art. 23 Rn. 144 <August 2011>).“, BVerfG, Urt. v. 19.6.2012, 2 BvE 4/11 - Unterrichtungspflicht in Angelegenheiten der Europäischen Union, Rn. 109.

Das Bundesverfassungsgericht ist deshalb auch ganz selbstverständlich davon ausgegangen, dass die Unterrichtungspflicht sich auch

„auf die Weiterleitung amtlicher Unterlagen und Dokumente der Organe sowie sonstiger Gremien und Behörden der Europäischen Union und anderer Mitgliedstaaten in Angelegenheiten der Europäischen Union“

erstreckt,

vgl. BVerfG, Urt. v. 19.6.2012, 2 BvE 4/11 - Unterrichtungspflicht in Angelegenheiten der Europäischen Union, Rn. 118.

Das damit unterstrichene Anliegen der effektiven und unmittelbaren Information erscheint umso dringlicher, als die Exekutive – wie insbesondere die im Anschluss an die Enthüllungen des ehemaligen NSA-Mitarbeiters *Snowden* bekannt gewordenen Tatsachen zeigen – einen solchen Machtzuwachs nicht allein in den Bereichen der Rechtssetzung und der Rechtsdurchsetzung, sondern insbesondere auch auf dem Feld der Informationsgewinnung und Informationsverarbeitung erfahren hat. Der jedenfalls mit Blick auf demokratische Verfassungsordnungen historisch beispielelose gegenwärtige Zugriff der Exekutive auf Informationen von Bürgern und Mandatsträgern verlangt nach einer wenigstens teilweisen Kompensation durch effektiv gestärkte informatorische Gegenansprüche auch der Legislative.

Dieser Gedanke wird im Übrigen auch durch den bereits für die Herleitung des Anspruchs fruchtbar gemachten Vergleich mit den Jedermann-Informationszugangsansprüchen nach IFG, UIG und VIG nochmals unterstrichen. Auch die hier normierten Ansprüche verfolgen den Zweck einer verbesserten Kontrolle staatlichen und insbesondere exekutiven Handelns durch sachlich besser

informierte Einzelne und die Öffentlichkeit. Diese historisch primär den ständischen und später den parlamentarischen Vertretungen und Vertretern zugewiesene Funktion ist hiermit verallgemeinert worden. Insbesondere der europäischen aber auch der bundesdeutsche Gesetzgeber verfolgt damit eine Strategie der „Mobilisierung des Bürgers für die Durchsetzung des Rechts“,

vgl. dazu grundlegend: *Masing*, Transparente Verwaltung: Konturen eines Informationsverwaltungsrechts, in: VVDStRL 63 (2004) 377 ff. und – vor allem mit Blick auf die EU-Gesetzgebung – *ders.*, Die Mobilisierung des Bürgers für die Durchsetzung des Rechts, 1997.

Die hier intendierte Stärkung der sachlichen Information der Öffentlichkeit und der Kontrolle der Exekutive muss von einer funktionsgerecht erweiterten Anerkennung parlamentarischer Selbstinformationsrechte begleitet werden. Dabei ist mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu betonen, dass die möglichst umfassende und faktengestützte Information der Abgeordneten des Deutschen Bundestages und des Parlaments insgesamt auch jenseits der Idee der Kontrolle der Exekutive einen Selbstzweck darstellt. Hinreichende Information schafft ganz allgemein erst die Voraussetzungen sachgerechter parlamentarischer Arbeit. Wegen des skizzierten Informationsvorsprungs der Exekutive ist die Legislative auch insoweit auf eine möglichst weitgehende und unmittelbare Partizipation am Wissen und an den Informationsbeständen der Bundesregierung angewiesen.

d. Fortbestehende Funktion des parallelen Fragerechts

Gegen die Anerkennung eines unmittelbar auf Art. 38 Abs. 1 i.V.m. Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG gestützten Informationszugangsrechts der Abgeordneten in den Formen der Akteneinsicht bzw. der Aktenvorlage kann nicht eingewandt werden, dass mit seiner Anerkennung das etablierte Fragerecht der Abgeordneten und die korrespondierende Antwortpflicht der Bundesregierung entwertet würden. Dagegen spricht bereits, dass nach hier vertretener Auffassung schon das Fragerecht ein Recht auch auf Nachfrage nach dem genauen Wortlaut bestimmter Unterlagen umfasst. Im Übrigen sind beide Informationsrechte, der Anspruch auf Fremdinformation ebenso wie der hier in Rede stehende Anspruch auf Selbstinformation auf das gleiche Ziel möglichst umfassender und effektiver parlamentarischer Information gerichtet. So behält das Fragerecht der Abgeordneten auch bei der Anerkennung eines ergänzenden Rechts auf Selbstinformation durch Akteneinsicht oder andere Formen des unmittelbaren Informationszugangs seine Funktion. Diese Funktion des Fragerechts hat das Bundesverfassungsgericht wie folgt beschrieben:

„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.“, BVerfG, 2 BvE 5/11 vom 21.10.2014, http://www.bverfg.de/entscheidungen/es20141021_2bve000511.html, Rn. 130 – Waffenexporte.

Das Fragerecht wird in der Parlamentspraxis deshalb auch neben einem unmittelbaren Informationszugang weiterhin eine bedeutende Rolle spielen. Es ermöglicht den Abgeordneten eine besonders schnelle Information durch kompetente Regierungsstellen. Letztere übernehmen dabei zugleich die Verantwortung für die prinzipielle Richtigkeit der von ihnen mitgeteilten Informationen und geben verbindlich Auskunft über Umfang und Grenzen des eigenen Kenntnisstandes. Das Fragerecht und das Recht auf unmittelbaren Informationszugang greifen damit ineinander und ergänzen sich zu einem umfassenden parlamentarischen Informationsanspruch.

3. Anspruchsverpflichtete

Nicht selbstverständlich erscheint die Antwort auf die Frage nach der Anspruchsverpflichtung. Trifft diese nur die Bundesregierung als solche oder unmittelbar auch die ihr nachgeordneten Behörden?

Auch wenn die verfassungsrechtliche Pflicht zur Gewährung des Informationszugangs der Sache nach auch Informationen der nachgeordneten Behörden erfasst, spricht im Ergebnis mehr dafür, eine Verpflichtung zur Verschaffung des unmittelbaren Informationszugangs nur für die Bundesregierung, nicht aber für die Behörden als solche anzunehmen. Jedenfalls die Entscheidung über das Informationszugangsbegehren sollte von der Bundesregierung bzw. von dem zuständigen Bundesminister bzw. der zuständigen Bundesministerin getroffen werden. Auf diese Weise wird der besonderen politischen Verantwortung der Regierung für die Gewährung bzw. Ablehnung des unmittelbaren Informationszugangs Rechnung getragen.

Zwar wird insoweit die Parallele zwischen den Jedermann-Informationsansprüchen nach IFG, UIG und VIG verlassen. Die hier begründeten Informationszugangsansprüche verpflichten nämlich durchweg unmittelbar die jeweilige adressierte und informationsführende Behörde. Die Anspruchsverpflichtung allein der Bundesregierung hinsichtlich der Informationszugangsansprüche der Abgeordneten entspricht aber der besonderen verfassungsrechtlichen Pflichtenstellung der Bundesregierung gegenüber dem Bundestag und seinen Abgeordneten.

Für diese Lösung spricht auch die parallele Rechtslage hinsichtlich des Informationsrechts der Untersuchungsausschüsse. Hierzu bestimmen § 18 Abs. 1 und Abs. 2 Gesetz zur Regelung des Rechts der Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestages (Untersuchungsausschussgesetz - PUAG):

„(1) Die Bundesregierung, die Behörden des Bundes sowie die bundesunmittelbaren Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts sind vorbehaltlich verfassungsrechtlicher Grenzen auf Ersuchen verpflichtet, dem Untersuchungsausschuss sächliche Beweismittel, insbesondere die Akten, die den Untersuchungsgegenstand betreffen, vorzulegen.

(2) Die Entscheidung über das Ersuchen nach Absatz 1 trifft der zuständige Bundesminister oder die zuständige Bundesministerin, soweit sie nicht

durch Gesetz der Bundesregierung vorbehalten ist. Wird das Ersuchen abgelehnt oder werden sächliche Beweismittel als Verschlusssache eingestuft vorgelegt, ist der Untersuchungsausschuss über die Gründe der Ablehnung oder der Einstufung schriftlich zu unterrichten. Die Vorlage ist mit einer Erklärung über die Vollständigkeit zu verbinden.“

Eine entsprechende Regelung speziell für das Akteneinsichts- und Informationszugangsrecht der einzelnen Abgeordneten enthält im Übrigen auch die Brandenburgische Verfassung in Art. 56 Abs. 3 LV. Danach ist den Abgeordneten Zugang zu den Behörden und Dienststellen des Landes zu gewähren. Diese haben ihnen auf Verlangen Auskünfte auch aus Dateien zu erteilen sowie Akten und sonstige amtliche Unterlagen vorzulegen. Das Verlangen selbst ist aber an die Landesregierung oder, sofern es ihn betrifft, an den Landesrechnungshof zu richten. Mit dieser Formulierung sollte verhindert werden, dass Abgeordnete ohne Einschaltung der Landesregierung Akteneinsicht unmittelbar bei den Behörden des Landes erlangen. Auch wenn die Verfassungsnorm unmittelbar alle Behörden und Dienststellen verpflichtet, können sich die Abgeordneten somit nur an die Landesregierung als solche wenden. Die Landesregierung vermittelt nicht lediglich den Informationszugangsantrag, sondern ist selbst befugt, die Entscheidung über das Begehren zu treffen. Die Landesregierung ist Adressatin des Begehrens und damit auch das Verfassungsorgan, gegen das sich der verfassungsrechtliche Anspruch der Abgeordneten richtet. In der Praxis wird die Entscheidung über das Informationszugangsbegehren regelmäßig von den zuständigen Ressorts getroffen, ohne dass dem eine Kabinettsbefassung vorausgeht. Nach Anlage 7 zu § 20 Abs. 1 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Ministerien Brandenburg entscheidet über den Antrag auf Informationserteilung das zuständige Ressort unter Beteiligung der für Justiz und für Inneres zuständigen Ministerien. Eine Kabinettsentscheidung ist nur dann herbeizuführen, wenn ein betroffenes Ressort dies verlangt oder Angelegenheiten von besonderer politischer Bedeutung berührt sind. Dem Umstand, dass Art. 56 Abs. 3 Landesverfassung Brandenburg von einer Verpflichtung der Behörden und Dienststellen spricht, macht deshalb lediglich deutlich, dass sich die Regierung zur Ablehnung eines Informationsbegehrens nicht auf die (relative) Selbstständigkeit und Eigenständigkeit einer Behörde bzw. Dienststelle berufen kann,

vgl. *Kirschniok-Schmidt*, Das Informationsrecht des Abgeordneten nach der brandenburgischen Landesverfassung, 2010, S. 202 f.

4. Art und Weise des Informationszugangs

Hinsichtlich der Art und Weise des Informationszugangs kann auf die etablierte Informationspraxis im Verhältnis von Bundesregierung und Bundestag zurückgegriffen werden. Soweit Aktenbestandteile nicht öffentlich zugänglich gemacht werden können, sind diese grundsätzlich nach den Geheimschutzregeln des Deutschen Bundestages etwa über die Geheimschutzstelle zur Verfügung zu stellen. Hinsichtlich der Art und Weise der Zurverfügungstellung der Informationen kann auch auf die zu den allgemeinen oder sektorspezifischen Informationsfreiheitsgesetzen IFG, UIG und VIG entwickelten Grundsätze rekuriert werden.

Nach den Informationsfreiheitsgesetzen und der einschlägigen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts,

vgl. BVerwG, Urt. v. 6.12.1996, Az. 7 C 64/95, DVBl. 1997, 438,

muss sich die Art und Weise des Informationszugangs grundsätzlich an den entsprechenden Vorstellungen des jeweiligen Antragstellers orientieren. So bestimmt etwa § 3 Abs. 2 UIG:

„Der Zugang kann durch Auskunftserteilung, Gewährung von Akteneinsicht oder in sonstiger Weise eröffnet werden. Wird eine bestimmte Art des Informationszugangs beantragt, so darf dieser nur aus gewichtigen Gründen auf andere Art eröffnet werden. Als gewichtiger Grund gilt insbesondere ein deutlich höherer Verwaltungsaufwand. Soweit Umweltinformationen der antragstellenden Person bereits auf andere, leicht zugängliche Art, insbesondere durch Verbreitung nach § 10, zur Verfügung stehen, kann die informationspflichtige Stelle die Person auf diese Art des Informationszugangs verweisen.“

Entsprechende Überlegungen müssen – wiederum erst recht – auch für den Informationszugang von Abgeordneten Anwendung finden. Dabei sind wiederum der besondere Status der Abgeordneten und ihre Funktion in der demokratischen Willensbildung zu berücksichtigen. Die nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts deshalb u.U. gesteigerten Informationsbeschaffungspflichten der Bundesregierung fanden oben bereits Erwähnung. Dementsprechend dürfte auch der Hinweis auf einen höheren Verwaltungsaufwand als Grund für die Verweigerung der beantragten Art und Weise des Informationszugangs grundsätzlich nur in Ausnahmefällen verfangen. Auch insoweit sind der besondere Status und die Funktion der Abgeordneten in angemessener Weise zu berücksichtigen.

5. Ausnahmen vom Informationszugang

Selbstverständlich kann auch der aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 und Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG abgeleitete Informationszugangsanspruch der Abgeordneten des Deutschen Bundestages eingeschränkt werden.

Hier gilt grundsätzlich das Gleiche wie hinsichtlich der sonstigen parlamentarischen Informationsrechte. Danach ist eine Einschränkung der Informationszugangsrechte der Abgeordneten – insoweit anders als bei den Jedermann-Informationszugangsansprüchen nach IFG, UIG und VIG – nur unter Berufung auf kollidierende Rechtsgüter mit Verfassungsrang zulässig. Das Bundesverfassungsgericht hat dies bereits ausdrücklich festgestellt:

„Das verfassungsrechtlich garantierte parlamentarische Frage- und Informationsrecht unterliegt Grenzen, die, auch soweit sie einfachgesetzlich geregelt sind, ihren Grund im Verfassungsrecht haben müssen (vgl. BVerfGE 124, 78 <118>; 143, 101 <135 Rn. 111> zum Beweiserhebungsrecht eines parlamentarischen Untersuchungsausschusses).“; BVerfG, Urt. v. 7.11.2017, 2 BvE 2/11, Rn. 212.

Nach zutreffender Auffassung des Bundesverfassungsgerichts sind daher vertraglich vereinbarte oder einfachgesetzliche Verschwiegenheitsregelungen für sich genommen nicht geeignet, das parlamentarische Informationsrecht zu beschränken,

BVerfG, Urt. v. 7.11.2017, 2 BvE 2/11, Rn. 213.

Beschränkungen können sich allerdings ergeben, soweit sich die in den einfachgesetzlich normierten Informationsfreiheitsrechten enthaltenen Ausnahmetatbestände auf verfassungsrechtlich fundierte Geheimschutzinteressen zurückführen lassen.

Der unmittelbare Zugang von Abgeordneten zu Informationen der Regierung kann ein größeres Maß an technischen Vorkehrungen zum Schutz berechtigter Geheimnisse erforderlich machen. Auch das ist aber nichts prinzipiell Neues. Entsprechende Vorkehrungen muss die Regierung etwa auch gegenüber Akteneinsichtsverlangen von Untersuchungsausschüssen, sowie gegenüber Informationszugangsanfragen nach dem IFG, UIG oder VIG treffen.

6. Abwägung und Begründungspflicht

In ihrer Entscheidung über Informationszugangsanträge der Abgeordneten des Deutschen Bundestages muss die Bundesregierung mögliche Geheimhaltungsgründe, die eine ausnahmsweise Verneinung des Zugangs rechtfertigen können, gegen das Informationsinteresse der Abgeordneten abwägen. Dabei sind von ihr wiederum der besondere Status der Abgeordneten und der herausgehobene verfassungsrechtliche Wert der parlamentarischen Kontrolle in Rechnung zu stellen. Die entsprechende Abwägungsentscheidung wird sich dabei aber wiederum nicht prinzipiell von der schon heute bei der Entscheidung über die Beantwortung parlamentarischer Informationsanfragen notwendigen Abwägung unterscheiden.

In rechtspraktischer Hinsicht sind darüber hinaus die bereits oben erwähnten Möglichkeiten einer Zugangsgewährung nach den Geheimschutzregelungen des Bundestages zu berücksichtigen. Diese können eine Zurverfügungstellung auch solcher Informationen möglich machen, die gegenüber Jedermann geheim oder vertraulich zu halten wären. Auch insoweit unterscheiden sich die hier anzustellenden Überlegungen nicht grundsätzlich von denen, zu denen die Bundesregierung bereits in der Vergangenheit hinsichtlich der Informationszugangsbegehren von Untersuchungsausschüssen verpflichtet worden ist. Ergänzend hinzuweisen ist insoweit insbesondere auf die folgenden umfangreichen einschlägigen Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts in der Flick-Entscheidung:

„Enthalten vom Untersuchungsausschuß angeforderte Akten Dienstgeheimnisse, ohne deren Offenbarung dem Kontrollauftrag des Bundestages nicht genügt werden kann, so bedeutet die sinngemäße Anwendung des § 96 StPO grundsätzlich, daß die Bundesregierung den Untersuchungsausschuß in einer Weise zu unterstützen hat, die zugleich das Dienstgeheimnis nach Maßgabe dieser Vorschrift wahrt.

(1) Schon das von Art. 44 Abs. 2 Satz 1 GG in Bezug genommene Gerichtsverfassungsgesetz sieht zur Vermeidung der Gefährdung der Staatssicherheit in § 172 Nr. 1 den Ausschluß der Öffentlichkeit von der Verhandlung vor. Der Wahrung des Dienstgeheimnisses wird also schon im Strafprozeß vorrangig nicht durch Nichtweitergabe Rechnung getragen, sondern durch Weitergabe unter besonderen, das Bekanntwerden verhindernden Vorkehrungen, zu denen auch die Strafandrohung des § 353 d Nr. 1 StGB zählt.

(2) Der Bundestag hat in der Geheimschutzordnung (GSO), die Bestandteil der Geschäftsordnung ist (vgl. § 17 GOBT in der Fassung vom 2. Juli 1980, BGBl. I S. 1237), in detaillierter Weise die Voraussetzungen für die Wahrung von Dienstgeheimnissen bei der Aufgabenerfüllung des Bundestages festgelegt. Die Geheimschutzordnung ist der Verschlusssachenanweisung des Bundesministers des Innern nachgebildet und in der Definition der Geheimhaltungsgrade zum Teil strenger als die jetzt geltende Fassung der Verschlusssachenanweisung. Von besonderer Bedeutung ist § 3 Abs. 2 GSO, wonach die das Schriftstück herausgebende Stelle, also gegebenenfalls das jeweilige Ministerium, den Geheimhaltungsgrad verbindlich auch für die Behandlung des Schriftstücks im Bundestag bestimmt.

Die Verschwiegenheitspflicht aufgrund parlamentsrechtlicher Regelungen wird durch die strafrechtliche Sanktion des § 353 b Abs. 2 Nr. 1 StGB bekräftigt.

(3) Diese Geheimschutzbestimmungen sind Ausdruck der Tatsache, daß das Parlament ohne eine Beteiligung am geheimen Wissen der Regierung weder das Gesetzgebungsrecht noch das Haushaltsrecht noch das parlamentarische Kontrollrecht gegenüber der Regierung auszuüben vermöchte. Die verfassungsrechtlichen Grundlagen der Zusammenarbeit von Parlament und Regierung wurden im sicherheitsempfindlichen Bereich durch die Artikel 45 a, 45 b, 53 a GG über den Stand von 1949 hinaus weiterentwickelt. Ferner bestehen auf gesetzlicher Grundlage weitere parlamentarische Gremien, die mit geheimzuhaltenden Materien zu tun haben. Das Gesetz über die parlamentarische Kontrolle nachrichtendienstlicher Tätigkeit des Bundes vom 11. April 1978 (BGBl. I S. 453) betont in § 2 Abs. 1 ausdrücklich den Anspruch der Kommission auf "umfassende" Unterrichtung. Den Haushalt der Geheimdienste berät nach § 4 Abs. 9 HaushaltsG 1984 vom 22. Dezember 1983 (BGBl. I S. 1516) ein eigens dafür gebildetes Gremium aus Abgeordneten. Ferner regelt das Gesetz zur Beschränkung des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses (G 10) vom 13. August 1968 (BGBl. I S. 949) die Eingriffe der Verfassungsschutzbehörden des Bundes und der Länder, des Amtes für Sicherheit der Bundeswehr und des Bundesnachrichtendienstes in das Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis der Bürger. Das Bundesverfassungsgericht hat hierzu ausgeführt, daß dem innerhalb oder außerhalb des Parlaments gebildeten Kontrollorgan alle für seine

Entscheidungen erheblichen Unterlagen zugänglich gemacht werden müssen (vgl. BVerfGE 30, 1 [23]).

(4) Das Wohl des Bundes oder eines Landes, der Bezugspunkt für die durch § 96 StPO geschützten öffentlichen Interessen, ist demnach im parlamentarischen Regierungssystem des Grundgesetzes nicht der Bundesregierung allein, sondern dem Bundestag und der Bundesregierung gemeinsam anvertraut. Mithin kann die Berufung auf das Wohl des Bundes gerade gegenüber dem Bundestag in aller Regel dann nicht in Betracht kommen, wenn beiderseits wirksam Vorkehrungen gegen das Bekanntwerden von Dienstgeheimnissen getroffen wurden. Daß auch die Beobachtung von Vorschriften zur Wahrung von Dienstgeheimnissen deren Bekanntwerden nicht ausschließt, steht dem nicht entgegen. Diese Tatsache betrifft alle drei Gewalten.

(5) In der Entwicklung des Rechts der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse wurde die Durchbrechung des Öffentlichkeitsprinzips zunehmend erleichtert. Während noch § 52 des Preuß'schen Entwurfs zur Weimarer Reichsverfassung einen Ausschluß der Öffentlichkeit nicht vorsah, gab der Entwurf des Verfassungsausschusses dem Untersuchungsausschuß die Möglichkeit, einstimmig die Öffentlichkeit auszuschließen (vgl. Verhandlung der verfassungsgebenden Deutschen Nationalversammlung; Aktenstück Nr. 391; Bd. 336, S. 264 ff.). Die Nationalversammlung beschloß dann die weiter abgeschwächte Fassung des Art. 34 Abs. 1 Satz 3 WRV, wonach die Öffentlichkeit mit Zweidrittelmehrheit ausgeschlossen werden konnte. Der Parlamentarische Rat ging im Laufe der Beratungen des Grundgesetzes zur einfachen Mehrheit für den Ausschluß der Öffentlichkeit über. Für den Verteidigungsausschuß als Untersuchungsausschuß nach Art. 45 a GG wurde auf die Öffentlichkeit der Verhandlungen im Grundsatz verzichtet (vgl. Art. 45 a Abs. 3 GG).

(6) Den Ausschluß der in Art. 44 Abs. 1 Satz 1 GG vorgesehenen Öffentlichkeit kann die Bundesregierung, wenn sie dem Ausschuß geheimes Material übermittelt, nicht erzwingen. Vielmehr ist nach der Verfassung der Untersuchungsausschuß Herr über die Öffentlichkeit seiner Verhandlungen. Die Bundesregierung, die eine eigene, aus der ihr anvertrauten Regierungsgewalt herrührende Verantwortung für die Wahrung der Dienstgeheimnisse hat, ist aber nicht verpflichtet, Verschlusssachen, die Dienstgeheimnisse enthalten, dem Untersuchungsausschuß vorzulegen, wenn dieser nicht den von der Bundesregierung für notwendig gehaltenen Geheimschutz gewährleistet. Aus der Befolgung der Geheimschutzordnung folgt zugleich die Pflicht des Untersuchungsausschusses, in der Begründung seiner Beschlußempfehlungen und in seinem Bericht die Mitteilung der von der Regierung übermittelten Tatsachen zu unterlassen, die in nichtöffentlicher Sitzung erörtert wurden, es sei denn, sie ist unter

Geheimhaltungspunkten auch nach Auffassung der Bundesregierung unbedenklich.

cc) Schließlich sind bei einer sinngemäßen Anwendung des § 96 StPO gegenüber einem Untersuchungsausschuß die strukturellen Unterschiede zwischen dem parlamentarischen Untersuchungsverfahren und dem Strafprozeß in Betracht zu ziehen. Die Bundesregierung ist im Strafprozeß regelmäßig unbeteiligt, während sie im Untersuchungsverfahren, in dem Vorwürfe gegen ihre eigene Amtstätigkeit aufgeklärt werden sollen, Betroffene, gleichsam Partei, ist. Es wäre ein Verfassungsverstoß, wenn die jeweilige oberste Bundesbehörde Aktenstücke etwa deshalb zurückbehielte, weil sie belastendes Material enthalten oder weil sie den Untersuchungsausschuß auf die Spur belastenden Materials oder weiterer Beweismittel bringen könnten. Die Bundesregierung und die obersten Dienstbehörden haben schon um des öffentlichen Ansehens der Bundesrepublik Deutschland willen, das von der Amtsführung der Bundesregierung in hohem Maße abhängt, alles zu tun, um Zweifel an der "Lauterkeit von Regierungs- und Verwaltungsmaßnahmen", die nach dem ersten Entwurf zu Art. 34 WRV für die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses maßgebend sein sollten, zu zerstreuen.

dd) Die Bundesregierung hat hiernach gegenüber einem Aktenherausgabeanspruch des Untersuchungsausschusses zunächst zu prüfen, ob sich überhaupt geheimzuhaltende Tatsachen in jenen Akten befinden, die mit dem Untersuchungsauftrag im Zusammenhang stehen. Ist dies der Fall, so eröffnet die Geheimhaltungsordnung des Deutschen Bundestages Möglichkeiten, dem von der Bundesregierung festzulegenden Geheimhaltungsgrad Rechnung zu tragen. Nimmt die Bundesregierung das Recht für sich in Anspruch, geheimzuhaltende Tatsachen dem Untersuchungsausschuß vorzuenthalten, so muß sie den Ausschuß, gegebenenfalls in vertraulicher Sitzung, detailliert und umfassend über die Art der Schriftstücke, die Natur der zurückgehaltenen Informationen, die Notwendigkeit der Geheimhaltung und den Grad der Geheimhaltungsbedürftigkeit unterrichten, der diesen Tatsachen ihrer Auffassung nach zukommt. Dazu ist die Regierung gehalten, dem Untersuchungsausschuß für die Erörterung ihres Standpunktes zur Verfügung zu stehen (vgl. hierzu auch Schlußbericht Enquete-Kommission Verfassungsreform, BTDrucks. 7/5924, S. 56 r. Sp.).

Hat der Untersuchungsausschuß Grund zu der Annahme, daß zurückgehaltene Informationen mit dem ihm erteilten Kontrollauftrag zu tun haben und besteht er deshalb auf Herausgabe der Akten, so hat die Regierung die vom Untersuchungsausschuß genannten Gründe zu erwägen und, sollten sie ihre Auffassung nicht erschüttern können, zu prüfen, welche Wege beschritten werden können, um den Untersuchungsausschuß davon zu überzeugen, daß seine Annahme nicht zutrifft. In der Vergangenheit hat die Bundesregierung zu diesem Zweck gelegentlich dem

Vorsitzenden des Ausschusses und seinem Stellvertreter Akteneinsicht gewährt. Das ist eine der möglichen Verfahrensweisen.

ee) Angesichts dieser Verfassungslage und Verfahrensmöglichkeiten dürften sich nur unter ganz besonderen Umständen Gründe finden lassen, dem Untersuchungsausschuß Akten unter Berufung auf das Wohl des Bundes oder eines Landes vorzuenthalten.“; BVerfGE 67, 100 (129) – Flick, Rn. 162 ff.

Diese Ausführungen sind auf das Informationszugangsrecht der Abgeordneten sinngemäß zu übertragen. Auch hier ist insbesondere auf die Möglichkeiten und die Verpflichtung zu einer kritischen Prüfung der eigenen Geheimhaltungsvorstellungen und auf die Notwendigkeit einer detaillierten Erläuterung und Begründung fortbestehender Geheimhaltungsnotwendigkeiten hinzuweisen.

Zur Begründungspflicht bei Informationsverweigerungen hat das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung zur Auskunft über die Überwachung von Bundestagsabgeordneten ausgeführt:

„Aus der grundsätzlichen verfassungsrechtlichen Pflicht der Bundesregierung, Informationsansprüche des Deutschen Bundestages zu erfüllen, folgt, dass sie die Gründe darlegen muss, aus denen sie die erbetenen Auskünfte verweigert. Die Bundesregierung muss – auch im Hinblick auf das Gebot gegenseitiger Rücksichtnahme im Verhältnis zwischen Verfassungsorganen (vgl. BVerfGE 119, 96 [125]) – den Bundestag in die Lage versetzen, seine Aufgabe der parlamentarischen Kontrolle des Regierungshandelns effektiv wahrzunehmen. Abgesehen von Fällen evidenter Geheimhaltungsbedürftigkeit kann das Parlament nur anhand einer der jeweiligen Problemlage angemessen ausführlichen Begründung beurteilen und entscheiden, ob es die Verweigerung der Antwort akzeptiert oder welche weiteren Schritte es unternimmt, sein Auskunftsverlangen ganz oder zumindest teilweise durchzusetzen. Der Bundestag muss [...die] Abwägungen betroffener Belange, die zur Versagung von Auskünften geführt haben (zu vergleichbaren Abwägungen im Untersuchungsausschussrecht vgl. BVerfGE 110, 199 [214 ff.]), auf ihre Plausibilität und Nachvollziehbarkeit überprüfen können.“, BVerfG, 2 BvE 5/06 vom 1.7.2009, http://www.bverfg.de/entscheidungen/es20090701_2bve000506.html, Rn. 132 – Überwachung von Bundestagsabgeordneten.

7. Rechtsschutz

Schon heute ist in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und der Landesverfassungsgerichte sowie in der verfassungsrechtlichen Literatur unstreitig, dass die Abgeordneten Rechtsschutz gegen die Versagung einer von ihnen beantragten Auskunft nach dem allgemeinen Frage- und Informationsrecht in Anspruch nehmen können. Gleiches muss auch für die Fälle der Verweigerung des unmittelbaren Informationszugangs gelten. Wegen der Ableitung des Anspruchs aus dem verfassungsrechtlichen Status der Abgeordneten nach Art. 38 Abs. 1 Satz

2 und Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG sind nicht die Verwaltungsgerichte, sondern ist das Bundesverfassungsgericht für den entsprechenden Rechtsschutz zuständig.

8. Die Erstreckung des Informationszugangsrechts auf Fraktionen
Das Bundesverfassungsgericht hat bereits den allgemeinen parlamentarischen Informationsanspruch als einen Anspruch des Bundestages bezeichnet, an dem die einzelnen Abgeordneten und die Fraktionen teilhätten:

„Aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 und Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG folgt ein Frage- und Informationsrecht des Deutschen Bundestages gegenüber der Bundesregierung, an dem die einzelnen Abgeordneten und die Fraktionen als Zusammenschlüsse von Abgeordneten nach Maßgabe der Ausgestaltung in der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages teilhaben und dem grundsätzlich eine Antwortpflicht der Bundesregierung korrespondiert (vgl. BVerfGE 124, 161 <188>; stRspr).“, BVerfG, 2 BvE 5/11 vom 21.10.2014, http://www.bverfg.de/entscheidungen/es20141021_2bve000511.html, Rn. 130 – Waffenexporte.

Für den parlamentarischen Informationszugangsanspruch kann nichts anderes gelten. Ebenso wie der einzelne Abgeordnete den Zugangsanspruch geltend machen kann, können demnach auch die Fraktionen als Zusammenschlüsse von Abgeordneten diesen Anspruch als solche geltend machen.

II. Informationszugangsrecht im konkreten Fall

Nach den oben dargestellten verfassungsrechtlichen Maßstäben ist den Antragstellern Zugang zu den begehrten Informationen in Form der Übermittlung des Wortlauts der streitbefangenen Unterlagen zu gewähren.

Die Inhalte und Ergebnisse der streitbefangenen Gutachten sind von erheblichem öffentlichem Interesse. Es handelt sich zum einen um Fragen der Kostenentwicklung für eines der wichtigsten und zugleich umstrittensten Infrastrukturprojekte in Deutschland. Der Deutsche Bundestag und seine Abgeordneten müssen schon wegen ihrer Haushaltsverantwortung über hinreichende und realitätsnahe Informationen über die mutmaßlichen erheblichen Kostensteigerungen dieses Projektes verfügen. Zum anderen handelt es sich um die Frage der Legalität der Verwendung erheblicher öffentlicher Mittel im Rahmen der Insolvenz des zweitgrößten deutschen Luftverkehrsunternehmens. Auch hier ist die Haushaltsverantwortung des Bundestages und seiner Abgeordneten unmittelbar und in erheblicher Weise berührt.

Die von der Antragsgegnerin gegen die Übermittlung der Informationen geltend gemachten prinzipiellen Gründe verfangen nicht, da der geltend gemachte Informationszugangsanspruch prinzipiell besteht.

Auch die von der Antragsgegnerin im Schreiben des Parlamentarischen Staatssekretärs vom 4.5.2018 ergänzend geltend gemachten konkreten Geheimhaltungsgründe können dem Informationszugangsanspruch der Antragsteller nicht wirksam entgegengehalten werden.

Dabei ist zunächst zu betonen, dass diese ergänzenden konkreten Geheimhaltungsgründe allenfalls eine teilweise Geheimhaltung der begehrten Informationen rechtfertigen könnten. Selbst wenn die streitbefangenen Gutachten, wie von der Antragsgegnerin behauptet, Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse enthielten, so wären jedenfalls die diese Geheimnisse nicht berührenden Teile der Gutachten zu übermitteln gewesen. Einen vollständigen Ausschluss des Informationszugangs rechtfertigen sie jedenfalls nicht. Dies scheint im Übrigen auch die Antragsgegnerin anzuerkennen, wenn im Schreiben des Parlamentarischen Staatssekretärs vom 4.5.2018 ausgeführt wird:

„Ergänzend möchte ich sie darüber informieren, dass sich das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur derzeit mit der Deutschen Bahn AG im Austausch darüber befindet, in welchem Umfang und in welcher Weise parlamentarische Anfragen zum Projekt Stuttgart 21 bei gleichzeitiger Wahrung der Vertraulichkeit von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen sowie der fiskalischen Interessen des Bundes künftig beantwortet werden können.“

Dieser bloß dilatorische Verweis auf eine möglicherweise künftig angepasste Informationspolitik der Antragsgegnerin wird dem parlamentarischen Informationszugangsrecht der Antragsteller nicht gerecht. Die entsprechenden Ausführungen der Antragsgegnerin machen zudem deutlich, dass diese sich im konkreten Fall nicht veranlasst gesehen hat, über eine die geltend gemachten Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse der Deutschen Bahn AG und der in der Insolvenz befindlichen Air Berlin wahrende Zurverfügungstellung der begehrten Gutachten unter Anwendung der Geheimschutzordnung des Deutschen Bundestages zu entscheiden. Eine solche Entscheidung und gegebenenfalls Zurverfügungstellung ist aber nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts Bestandteil der verfassungsrechtlichen Verpflichtung der Antragsgegnerin,

vgl. BVerfG, Urt. v. 7.11.2017, 2 BvE 2/11, Rn. 247.

Die Pflicht zur Nutzung dieser Geheimschutzbestimmungen ist nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts

„Ausdruck der Tatsache, dass das Parlament ohne eine Beteiligung am geheimen Wissen der Regierung weder das Gesetzgebungsrecht noch das Haushaltsrecht noch das parlamentarische Kontrollrecht gegenüber der Regierung auszuüben vermöchte (vgl. BVerfGE 67, 100 <135>; 70, 324 <359>; 137, 185 <240 f. Rn. 149>; 143, 101 <143 Rn. 139>; BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 13. Juni 2017 - 2 BvE 1/15 -, juris, Rn. 97 f.). Zudem ist zu berücksichtigen, dass das Staatswohl im parlamentarischen Regierungssystem des Grundgesetzes nicht allein der Bundesregierung, sondern dem Bundestag und der Bundesregierung gemeinsam anvertraut ist (vgl. BVerfGE 67, 100 <136>; 124, 78 <124>; 137, 185 <241 Rn. 149>). Das Parlament und seine Organe können nicht als Außenstehende behandelt werden, die zum Kreis derer gehören, vor denen Informationen zum Schutz des Staatswohls geheim zu halten sind

(vgl. BVerfGE 124, 78 <124>; 137, 185 <241 Rn. 149>). Mithin kann die Berufung auf das Wohl des Bundes gerade gegenüber dem Bundestag in aller Regel dann nicht in Betracht kommen, wenn beiderseits wirksam Vorkehrungen gegen das Bekanntwerden von Dienstgeheimnissen getroffen wurden. Dass auch die Beachtung von Vorschriften zur Wahrung von Dienstgeheimnissen deren Bekanntwerden nicht ausschließt, steht dem nicht entgegen, denn diese Tatsache betrifft alle drei Gewalten (vgl. BVerfGE 67, 100 <136>; 137, 185 <241 Rn. 149>; 143, 101 <143 Rn. 138>; BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 13. Juni 2017 - 2 BvE 1/15 -, juris, Rn. 98).“, BVerfG, Urt. v. 7.11.2017, 2 BvE 2/11, Rn. 247.

Auch der Verweis der Antragsgegnerin auf ein vermeintliches, sich aus der Verschwiegenheitspflicht der Wirtschaftsprüfer nach § 43 Abs.1 WiPrO ergebendes, Herausgabeverbot hinsichtlich der streitbefangenen Gutachten verfängt nicht. Zum einen bestehen die hier normierten Verschwiegenheitspflichten allein für die Wirtschaftsprüfer, nicht aber für die Antragsgegnerin als deren Auftraggeber. Zum anderen hat das Bundesverfassungsgericht – wie oben eingehender referiert – bereits ausdrücklich festgestellt, dass vertraglich vereinbarte oder einfachgesetzliche Verschwiegenheitsregelungen für sich genommen nicht geeignet sind, das verfassungsrechtlich garantierte parlamentarische Informationsrecht zu beschränken,

BVerfG, Urt. v. 7.11.2017, 2 BvE 2/11, Rn. 213.

Dementsprechend hat das Bundesverfassungsgericht eine Berufung auf die Verschwiegenheitspflichten des § 43 Abs. 1 WiPrO bereits ausdrücklich als zur Begründung einer Antwortverweigerung unzureichend bezeichnet,

vgl. BVerfG, Urt. v. 7.11.2017, 2 BvE 2/11, Rn. 298.

Die entsprechende Begründung der Antwortverweigerung durch die Antragsgegnerin missachtet diese verfassungsgerichtlichen Maßgaben.

Im Übrigen können einfachgesetzliche Regelungen zum Geheimnisschutz zwar eine Konkretisierung konfligierender Verfassungsrechte beinhalten. Im konkreten Fall hat die Antragsgegnerin entsprechende verfassungsrechtlich anzuerkennende Schutzbedürfnisse mit dem Hinweis auf das noch laufende Insolvenzverfahren aber allenfalls ganz unbestimmt und pauschal behauptet. Die entsprechenden Ausführungen im Antwortschreiben des Parlamentarischen Staatssekretärs vom 4.5.2018 genügen den entsprechenden Anforderungen, die das Bundesverfassungsgericht entwickelt hat, ersichtlich nicht. Das Gericht hat dazu ausgeführt:

„Einer ausführlicheren Begründung bedarf es, wenn die Bundesregierung Auskünfte zu Umständen aus ihrem Verantwortungsbereich verweigern will, etwa weil es sich um einen Vorgang aus dem Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung handelt oder weil in seltenen Ausnahmefällen Gründe des Staatswohls der Auskunfterteilung entgegenstehen. In diesen Fällen bedarf der Fragesteller näherer Angaben, um die Abwägung zwischen dem parlamentarischen Informationsrecht einerseits und den betroffenen

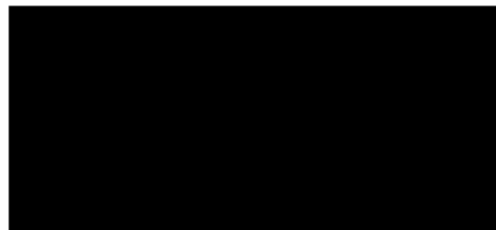
Belangen, die zur Versagung der Auskünfte geführt haben, andererseits auf ihre Plausibilität hin überprüfen zu können (vgl. BVerfGE 139, 194 <232 Rn. 123>).

Ein pauschales Berufen auf einen der verfassungsrechtlichen Gründe, die dem parlamentarischen Untersuchungsrecht Grenzen setzen, genügt in keinem Fall. Das Vorliegen der Voraussetzungen eines Informationsverweigerungsrechts ist substantiiert, nicht lediglich formelhaft, darzulegen. Eine substantiierte Begründung der ablehnenden Entscheidung ist unentbehrliche Grundlage auch der (verfassungs-)gerichtlichen Kontrolle, die andernfalls weitgehend zur Disposition der Bundesregierung stünde (vgl. BVerfGE 124, 78 <128>).“, BVerfG, Urt. v. 7.11.2017, 2 BvE 2/11, Rn. 255 f..

Nach alledem wäre den Antragstellern der Wortlaut der streitbefangenen Gutachten zu übermitteln gewesen. Die pauschale Informationsverweigerung der Antragsgegnerin verletzt das parlamentarische Informationsrecht der Antragsteller.

Die Antragsteller bezweifeln im Übrigen, dass die streitbefangenen Gutachten tatsächlich Geheimnisse enthalten, die ihnen gegenüber bei der notwendig restriktiven verfassungsrechtlichen Betrachtung und bei möglicher Ausnutzung der Geheimschutzordnung des Deutschen Bundestages nicht zugänglich gemacht werden können. Weil ihnen mangels einer hinreichend aussagekräftigen Begründung des Geheimhaltungsverlangens durch die Antragsgegnerin eine abschließende Beurteilung der eventuellen Geheimhaltungsnotwendigkeiten unmöglich ist, haben sie hilfsweise eine Verpflichtung der Antragsgegnerin beantragt, die in der genannten Kleinen Anfrage begehrten Informationen soweit möglich und in einer Art und Weise zu erteilen, die den Informationsrechten der Antragsteller und den objektiven Geheimhaltungserfordernissen der Bundesrepublik Deutschland Rechnung trägt.

Erlangen, 9.10.2018



Univ.-Prof. Bernhard Wegener

Anlagen

Anlage 1

Prozessvollmachten

Anlage 2

Kleine Anfrage „Beschädigung finanzieller Interessen des Bundes im Verantwortungsbereich der Bundesregierung“, BT-Drs. 19/1469 vom 22.3.2018

Anlage 3

Antwort der Bundesregierung, BT-Drs. 19/1647 vom 12.4.2018

Anlage 4

Schreiben der Antragstellerin zu 8. an den Parlamentarischen Staatssekretär im Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur vom 16.4.2018

Anlage 5

Schreiben des Parlamentarischen Staatssekretärs im Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur vom 4.5.2018

Anlage 6

Antrag der Antragstellerin zu 2. vom 9.2.2018 nach dem Informationsfreiheitsgesetz

Anlage 7

Ablehnungsschreiben vom 20.3.2018 hinsichtlich des Antrags aus Anlage 6 durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie