



Sachstand

Zugang zu parlamentarischen Informationen

Grenzen für die Prinzipien der Erklärung zur parlamentarischen
Offenheit der World e-Parliament Conference 2012



Zugang zu parlamentarischen Informationen

Grenzen für die Prinzipien der Erklärung zur parlamentarischen Offenheit der World e-Parliament Conference 2012

Verfasser/in:	██
Aktenzeichen:	WD 3 - 3000 - 039/14
Abschluss der Arbeit:	26. Februar 2014
Fachbereich:	WD 3: Verfassung und Verwaltung
Telefon:	████████████████████

1. Vorbemerkung

Nach eigenen Angaben der Initiatoren ist die Erklärung zur parlamentarischen Offenheit¹ ein Aufruf zivilgesellschaftlicher Akteure an die nationalen Parlamente sowie die regionalen und länderübergreifenden gesetzgebenden Institutionen, stärker für Offenheit und Bürgerbeteiligung in der parlamentarischen Arbeit einzutreten. Hinter ihr stehen zivilgesellschaftliche Organisationen, die die Arbeit der Parlamente beobachten, sog. Parlamentsbeobachtungsorganisationen (Parliamentary Monitoring Organizations - PMO). Die Erklärung wurde während der „World e-Parliament Conference“ in Rom anlässlich des Internationalen Tages der Demokratie am 15. September 2012 verabschiedet.

Zentraler Begriff der Erklärung ist der der parlamentarischen Information, auf deren freie Zugänglichkeit und Verfügbarmachung sich der weit überwiegende Teil der 44 Prinzipien der Erklärung bezieht. Dieser Begriff wird in der Erklärung nicht näher definiert. Zugleich zeichnen sich die Prinzipien der Erklärung durch eine - angesichts der weltweiten Adressierung der Erklärung nicht unbeabsichtigte - Unschärfe aus.

Vor dem Hintergrund der damit möglichen Bedeutungsbreite des Begriffs der parlamentarischen Information fehlt es somit an einem Maßstab, anhand dessen die einzelnen, zudem weit interpretierbaren Prinzipien einer individuellen Prüfung dahingehend unterzogen werden können, ob sie vom Deutschen Bundestag jeweils vollständig umgesetzt werden oder ob ihnen nur teilweise oder überhaupt nicht entsprochen wird oder werden kann.

Der Deutsche Bundestag, der gemäß Artikel 42 Abs. 1 Grundgesetz (GG)² öffentlich verhandelt, gewährt einen sehr weitgehenden Zugang³ der Öffentlichkeit zu Informationen über die Arbeit und die Abläufe im Parlament. Er trägt dem Interesse der Öffentlichkeit an den Verhandlungsgegenständen des Parlaments u.a. mit seinem öffentlich zugänglichen Dokumentations- und Informationssystem für Parlamentarische Vorgänge (DIP) Rechnung, in dem das parlamentarische Geschehen in Bundestag und Bundesrat in Form von Drucksachen und stenografischen Berichten umfassend und aktuell dokumentiert ist. Zugleich gewährt er einfachgesetzlich bestimmten Informationszugang auf der Grundlage presserechtlicher Auskunftsansprüche oder solcher nach dem Informationsfreiheitsgesetz.

Mit der vorliegenden Arbeit wird ein Überblick über die Grenzen gegeben, die dem Deutschen Bundestag hinsichtlich der Weitergabe oder Verfügbarmachung parlamentarischer Informationen kraft Gesetzes oder durch seine Geschäftsordnung gesetzt sind.

1 Declaration on Parliamentary Openness der World e-Parliament Conference in Rom vom 15. September 2012, online verfügbar unter: <http://openingparliament.s3.amazonaws.com/docs/declaration/commentary-20120914.pdf>, in deutscher Übersetzung unter: <http://openingparliament.s3.amazonaws.com/docs/declaration/1.0/german.pdf> (26. Februar 2014).

2 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im BGBl. III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 11. Juli 2012 (BGBl. I S. 1478).

3 Für einen Überblick allein über das breite online verfügbare Informationsangebot des Deutschen Bundestages vgl. Darstellung des Referats PUK 4 unter: <http://www.bundestag.btg/ButagVerw/PuK/4/Online-Dienste.php> (26. Februar 2014).

2. Grenzen nach dem Informationsfreiheitsgesetz

2.1. Anspruch auf Informationszugang

Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes (IFG)⁴ definiert einen antragsgebundenen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen gegen die Behörden des Bundes.⁵ Der Begriff der amtlichen Information erfasst alle Formen festgehaltener oder gespeicherter Informationen, wie z.B. schriftlich angefertigte oder elektronisch, optisch, akustisch gespeicherte Aufzeichnungen. Der Nachweis eines berechtigten Interesses ist nicht erforderlich.

Auch der Deutsche Bundestag, der Bundesrat, das Bundesverfassungsgericht, die Bundesgerichte und die Bundesbank fallen in den Anwendungsbereich des IFG, soweit dort öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrgenommen werden (§ 1 Abs. 1 S. 2 IFG). Der spezifische Bereich der Wahrnehmung parlamentarischer Angelegenheiten, der Rechtsprechung und sonstiger unabhängiger Tätigkeiten sowie weite Teile der Tätigkeit des Bundespräsidialamtes bleiben vom Informationszugang ausgenommen.⁶

2.2. Anwendungsbereich

Auf den Deutschen Bundestag findet das IFG nur Anwendung, soweit dieser als oberste Bundesbehörde öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrnimmt. Der Informationszugang erfasst nicht den spezifischen Bereich der Wahrnehmung parlamentarischer Angelegenheiten.⁷ Nicht anwendbar ist somit das IFG insbesondere auf die Bereiche:

- Gesetzgebung,
- Kontrolle der Bundesregierung,
- Wahlprüfung,
- Wahrung der Rechte des Bundestages und seiner Mitglieder – z.B. in Immunitätsangelegenheiten, bei Petitionen und bei Eingaben an den Wehrbeauftragten – und
- parlamentarische Kontakte zu in- und ausländischen sowie supranationalen Stellen.⁸

Der Anwendungsbereich des IFG ist weiterhin nicht eröffnet, wenn in anderen Rechtsvorschriften Regelungen über den Zugang zu den begehrten Informationen enthalten sind. Diese haben gemäß § 1 Abs. 3 IFG Anwendungsvorrang, soweit sie erkennbar abschließend den Zugang zu den begehrten Informationen regeln. Bezogen auf den Deutschen Bundestag stellen z.B. die Ver-

4 Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes (Informationsfreiheitsgesetz) vom 5. September 2005 (BGBl. I S. 2722), zuletzt geändert durch Artikel 2 Absatz 6 des Gesetzes vom 7. August 2013 (BGBl. I S. 3154).

5 Der Behördenbegriff entspricht dem des § 1 Abs. 4 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) und erfasst auch Auslandsvertretungen und Teile von Bundesbehörden, z.B. dort eingegliederte beratende Bundesgremien. Das Gesetz erfasst nicht - über den weitergehenden Begriff - die öffentliche Stellen.

6 Schmitz/Jastrow, Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes, NVwZ, 2005, S. 987 f.

7 Vgl. BT-Drs. 15/4493, S. 8.

8 Vgl. Schmitz/Jastrow, Fn. 6, S. 988.

haltensregeln über die Nebentätigkeiten der Mitglieder des Deutschen Bundestages (gemäß § 44 b AbgG) oder die Regelungen im Parteiengesetz zu den Veröffentlichungspflichten der Parteien aus Art. 21 Abs. 4 Satz GG solche bereichsspezifisch abschließenden Regelungen dar.

2.3. Ausschlussgründe nach dem IFG

Das IFG bestimmt Ausschlussgründe, die dem Anspruch auf Informationszugang entgegenstehen können und dem Schutz berechtigter privater und öffentlicher Interessen dienen. Neben den gemäß § 3 IFG geschützten besonderen öffentlichen Belangen können Ausschlussgründe vorliegen, wenn behördliche Entscheidungsprozesse (§ 4 IFG), personenbezogene Daten (§ 5 IFG), geistiges Eigentum oder Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse (§ 6 IFG) betroffen sind.

Die Ausschlussgründe finden wegen ihrer Zugehörigkeit zum verwaltungsrechtlichen Verfahren nach dem IFG zwar keine Anwendung auf die Verfahren, nach denen der Deutsche Bundestag Informationen über die Arbeit und Abläufe des Parlaments aktiv bereitstellt. Sie erlauben aber eine klare Grenzziehung zumindest dahingehend, welche Informationen der Deutsche Bundestag der Öffentlichkeit nicht aktiv zur Verfügung stellen darf.

3. Grenzen in der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages

Der aktiven Verfügbarmachung von Informationen über die Arbeit des Parlaments und seine internen Abläufe werden auch in der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (GOBT)⁹ Grenzen gesetzt. Ein kurzer Überblick über einschlägige Bestimmungen ist Gegenstand des folgenden Abschnitts.

Zuvor ist jedoch auf die Auslegungsentscheidung des Geschäftsordnungsausschusses vom 27. November 1997 zur Einsicht außenstehender Dritter - Bürger, Gerichte und Behörden - in Akten des Bundestages einschließlich Ausschussprotokolle, Ausschussdrucksachen und vergleichbare Unterlagen zu verweisen. Die Entscheidung spiegelt das Selbstverständnis des Deutschen Bundestages als Verfassungsorgan, das über die Frage der Akteneinsicht in eigener Zuständigkeit entscheidet. Sie veranschaulicht die Entscheidungsfreiheit, die sich der Bundestag in der Frage der Verfügbarmachung von Informationen über die Arbeit und Abläufe des Parlaments einräumt und zugleich die Grenzen, bis zu denen der Deutsche Bundestag bereit ist, dies zu tun. Die Auslegungsentscheidung ist beigefügt als

Anlage.

3.1. Akteneinsicht

§ 16 Abs. 1 GOBT regelt die Einsichtnahme in die Akten, die sich in der Verwahrung des Bundestages oder eines seiner Ausschüsse befinden. Sie ist den Mitgliedern des Bundestages vorbe-

⁹ Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages vom 25. Juni 1980 (BGBl. I S. 1237), zuletzt geändert durch Bekanntmachung vom 2. Juli 2013 (BGBl. I S. 2167).

halten. Die Bestimmung erfasst die Akten im parlamentarischen Bereich, die mit Blick auf die Aufgabenstellung des Parlaments als Organ der Gesetzgebung und Regierungskontrolle klar von den Akten aus dem Bereich der Verwaltung und Rechtsprechung abzugrenzen sind.¹⁰

3.2. Schutzbedürftige Angelegenheiten

§ 17 GOBT verweist auf die Geheimschutzordnung des Deutschen Bundestages (GSOBT) als Bestandteil der GOBT, die alle Angelegenheiten, die durch besondere Sicherheitsmaßnahmen gegen die Kenntnisnahme durch Unbefugte geschützt werden müssen als Verschlussachen definiert (§ 1 Abs. 1 GSOBT). Ein öffentlicher Zugang zu Informationen, die als Verschlussachen einzustufen sind, ist damit ausgeschlossen.

3.3. Ausschusssitzungen

§ 69 Abs. 1 GOBT bestimmt die Beratungen der Ausschüsse als grundsätzlich nicht öffentlich. Per Ausschussbeschluss kann die Öffentlichkeit für einen bestimmten Verhandlungsgegenstand zugelassen werden.¹¹ § 69a GOBT fordert die federführenden Ausschüsse darüber hinaus auf, erweiterte öffentliche Ausschussberatungen zur Schlussberatung der ihnen überwiesenen Vorlagen durchzuführen. Diese im Einvernehmen mit den jeweils mitberatenden Ausschüssen durchzuführenden öffentlichen Beratungen zielen insbesondere auf Gesetzentwürfe, bei denen die Plenaraussprache im Rahmen der zweiten Lesung durch die öffentliche Beratung auf Ausschussebene ersetzt werden soll.¹² Nach § 70 GOBT können die Ausschüsse zur Information über Beratungsgegenstände öffentliche Anhörungen von Sachverständigen, Interessenvertretern und sonstigen Auskunftspersonen durchführen.

Über jede Ausschusssitzung ist gemäß § 73 Abs. 1 GOBT ein schriftliches Protokoll anzufertigen, das mindestens alle Anträge und Beschlüsse des Ausschusses enthalten muss. Die Vorschrift stuft Protokolle über nichtöffentliche Ausschusssitzungen grundsätzlich nicht als Verschlussachen im Sinne der GSOBT ein, ermöglicht aber den Ausschüssen, sie mit Vermerken („Nur zur dienstlichen Verwendung“) zu versehen, soweit sie der Öffentlichkeit nicht ohne weiteres zugänglich sein sollen (§ 73 Abs. 2 S. 2 GOBT). Für die Behandlung der Protokolle nichtöffentlicher Ausschusssitzungen verweist § 73 Abs. 3 GOBT auf die Richtlinie für die Behandlung der Ausschussprotokolle.¹³ Die Richtlinie begrenzt die Zugänglichkeit der Protokolle nichtöffentlicher Ausschusssitzungen hinsichtlich des frühestmöglichen Zeitpunktes der Einsichtnahme. So dürfen sie frühestens nach der Verkündung des betreffenden Gesetzes bzw. nach Wahlperiodenende eingesehen werden. Tragen sie den erwähnten besonderen Verwendungsvermerk sind sie erst

10 Ritzel/Bücker/Schreiner, Handbuch für die Parlamentarische Praxis, GOBT-Kommentar, § 16, zu Abs. 1, Textziff. 1b. Zu den abweichenden Bestimmungen über die Personalakten der Bediensteten des Bundestages vgl. Textziff. 1c ff.

11 Einige Ausschüsse praktizieren die Möglichkeit, vom Grundsatz abzuweichen, sehr weitgehend. So z.B. der Europaausschuss, der seit längerem für die Mehrheit seiner Sitzungen die Öffentlichkeit zulässt.

12 Ritzel/Bücker/Schreiner, Fn. 10, § 69a, Abschnitt I, Textziff. 1a ff.

13 Richtlinien für die Behandlung der Ausschussprotokolle gemäß §73 Abs.3 GO-BT vom 16.September 1975, geändert durch Beschluss des Präsidiums vom 7.September 1987; online verfügbar unter: http://www.bundestag.de/bundestag/aufgaben/rechtsgrundlagen/go_btg/anhang2.html (26. Februar 2014).

nach Ablauf der jeweils nachfolgenden Wahlperiode zugänglich, es sei denn der Ausschuss beschließt einen früheren Wegfall des Verwendungsvermerks. Für die Einsichtnahme ist der Nachweis eines berechtigten Interesses erforderlich. Die Bestimmungen der Richtlinie gelten für Ausschussdrucksachen und vergleichbare Unterlagen entsprechend.¹⁴



14 Richtlinien für die Behandlung der Ausschußprotokolle gemäß §73 Abs.3 GO-BT, Abschnitt III.