

Gutachten
zu einigen Rechtsfragen
im Zusammenhang mit Frage- und Akteneinsichtsrechten
von Mitgliedern des Abgeordnetenhauses

I. Auftrag

Der Präsident des Abgeordnetenhauses hat über den Direktor den Wissenschaftlichen Parlamentsdienst um Erstellung eines Gutachtens zu den folgenden Fragen gebeten:

1. Dürfen Abgeordnete unter Berufung auf ihre Rechte aus dem Mandat, z. B. Fragerechte oder Akteneinsichtsrechte, die politische Arbeit anderer Abgeordneter ausforschen?
2. Darf dies unter Berufung auf das Informationsfreiheitsgesetz oder andere allgemeine Informationsansprüche gegenüber Behörden oder öffentlichen Einrichtungen erfolgen?
3. Musste der Senat die Schriftliche Anfrage – Drs. 18/10 337 – des Abg. Luthe (FDP) in der Form beantworten?
4. Hätte die Antwort weitergehender sein dürfen oder müssen (d. h. Namensnennung)?

Die Gutachten des Wissenschaftlichen Parlamentsdienstes sind urheberrechtlich geschützt. Die weitere Verarbeitung, Verbreitung oder Veröffentlichung – auch auszugsweise – ist nur unter Angabe der Quelle zulässig. Jede Form der kommerziellen Nutzung ist untersagt.

5. Müsste der Senat Fragen zur Mandatsausübung von Abgeordneten beantworten, die z. B. folgende Sachverhalte betreffen:
 - a) Häufigkeit der Besuche in Justizvollzugsanstalten mit Namensnennung des Besuchten?
 - b) Besuche in Polizeidienststellen?
 - c) Begleitung von Geflüchteten zu Behörden?
6. Müsste zu derartigen Sachverhalten Akteneinsicht gewährt werden?
7. Welche Normen müssten ggf. geändert werden, um ein eventuell zulässiges Ausforschen anderer Mandatsträger zu hindern?

II. Gutachten

Zu Frage 1

Dürfen Abgeordnete unter Berufung auf ihre Rechte aus dem Mandat, z. B. Fragerechte oder Akteneinsichtsrechte, die politische Arbeit anderer Abgeordneter ausforschen?

a) Fragerechte

Das Fragerecht der Mitglieder des Abgeordnetenhauses, das bereits aus dem Abgeordnetenstatus (Art. 38 Abs. 4 der Verfassung von Berlin - VvB¹) folgt, ist in Art. 45 Abs. 1 Satz 1 VvB explizit geregelt. Danach hat jeder Abgeordnete das Recht, sich u. a. durch Anfragen an der Willensbildung und Entscheidungsfindung zu beteiligen. Weitere Aussagen zum materiellen Gehalt des Fragerechts enthält die Verfassung nicht. Inhalt und Grenzen des Fragerechts bestimmen sich daher im Wesentlichen nach seinem Sinn und Zweck.

Nach der Judikatur des Verfassungsgerichtshofs des Landes Berlin dient das Fragerecht, dem eine grundsätzliche Antwortpflicht des Senats entspricht, als Minderheitenrecht in erster Linie dazu, Informationen zur Kontrolle der Regierung zu gewinnen.² Aber auch für ihre übrigen Aufgaben, etwa die Mitwirkung bei der Gesetzgebung, soll das Fragerecht den Abgeordneten die nötigen Informationen verschaffen. Dem liegt die Annahme zu

¹ Vom 23. November 1995 (GVBl. S. 779), zuletzt geändert durch Gesetz vom 22. März 2016 (GVBl. S. 114).

² VerFGH Bln 92/14, Beschluss vom 18.02.2015, Juris Rn. 38 mit Hinw. auf BVerfG, Urteil vom 21.10.2014, Juris Rn. 130 m. w. Nachw.

Grunde, dass die Regierung insbesondere dort, wo es um ihre eigenen Handlungen und Maßnahmen und die ihrer Verwaltung geht, über einen funktionell bedingten Informationsvorsprung verfügt, den das Fragerecht ausgleichen kann.³

Daraus folgt zum einen, dass das Fragerecht nur gegenüber der Regierung und nicht etwa gegenüber anderen Abgeordneten ausgeübt werden kann. Zum anderen ergibt sich daraus, dass das Fragerecht zwar weit gesteckt ist, sich aber nur auf solche Bereiche bezieht, zu denen die Regierung „etwas zu sagen hat“.⁴ Dieser Bereich ist weitgehend deckungsgleich mit dem Verantwortungsbereich der Regierung und geht damit über den reinen Zuständigkeitsbereich hinaus. Die Regierung ist mithin auskunftspflichtig zu dem gesamten von ihr verantworteten Verhalten. Dies gilt auch dann, wenn sich die Frage eines Abgeordneten nach einem bestimmten Verhalten der Regierung mittelbar auch auf einen oder mehrere andere Abgeordnete bezieht (zulässige sog. „Dreiecksfrage“). Unstreitig unzulässig sind hingegen solche Fragen an die Regierung, mit denen ihre Stellungnahme zu einem Tun oder Unterlassen von anderen Abgeordneten, Fraktionen, Parteien oder anderen Regierungen und Verfassungsorganen erbeten wird, wenn dieses Verhalten nicht im Zusammenhang mit dem Verhalten der Regierung steht.⁵

Die Abgrenzung zwischen zulässiger und unzulässiger Dreiecksfrage ist bisweilen schwierig. Die in Frage 1 verwendete Formulierung „ausforschen“ legt jedoch ein zielgerichtetes Fragen eines Abgeordneten in Bezug auf einen oder mehrere andere Abgeordnete nahe. Sofern ein solches „Ausforschen“ nicht auch in den Verantwortungsbereich der Regierung fällt (Beispiel für eine zulässige Dreiecksfrage: „Hat der Senat Gutachtenaufträge an den Abgeordneten X vergeben?“), handelt es sich um unzulässige Dreiecksfragen, die nicht vom mandatsbezogenen Fragerecht aus Art. 45 Abs. 1 Satz 1 VvB gedeckt sind.

³ Harks, Das Fragerecht der Abgeordneten, JuS 2014, 979 m. Hinw. auf ThürVerfGH, LKV 2003, 422; Kirschniok-Schmidt, Das Informationsrecht der Abgeordneten nach der brandenburgischen Landesverfassung, 2010, 144 ff.; Trute, FS 20 Jahre Verfassungsgerichtsbarkeit in den neuen Ländern, 2014, 167 (173 f.).

⁴ Harks, Das Fragerecht der Abgeordneten, JuS 2014, 979 (980); ThürVerfGH 8/02, Urteil vom 04.04.2003, Juris Rn. 41; ThürVerfGH 35/07, Urteil vom 19.12.2008, Juris Rn. 161.

⁵ MVVerfG 5/14, Beschluss vom 18.12.2014, BeckRS 2015, 09844 Rn. 29; Glaben/Edinger, Parlamentarisches Fragerecht in den Landesparlamenten, DÖV 1995, 941 (943); vertieft und mit Beispielen: van Heiß, in: Festgabe für Werner Blichke, 1982, 210 (211 ff.); Ritzel/Bücker/Schreiner, Handbuch für die Parlamentarische Praxis, Stand Dezember 2008, Vorbem. zu §§ 100 – 106 GO BT, S. 7 f. unter Bezugnahme auf Nr. 4 der Auslegungsentscheidung des Geschäftsordnungsausschusses des Deutschen Bundestages vom 14.12.1996; vgl. auch Roll, Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages, Kommentar, 2001, vor § 100 – 105 Fragerecht Rn. 5.

b) Akteneinsichtsrechte

Berlin gehört zu den Bundesländern, in denen das mandatsbezogene Akteneinsichtsrecht der Mitglieder des Abgeordnetenhauses in der Landesverfassung geregelt ist. Artikel 45 Abs. 2 VvB lautet:

„(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.“

Im Gegensatz zum mandatsbezogenen Fragerecht bezieht sich das Akteneinsichtsrecht ausschließlich auf amtliche Unterlagen „der Verwaltung“, nicht auf solche der Regierung. Der Begriff der „Verwaltung“ ist im Sinne des Abschnitts VI der Verfassung von Berlin zu verstehen und umfasst die gesamte unmittelbare und mittelbare Staatsverwaltung.⁶ Als Regierung und nicht als Verwaltung handeln der Senat und seine Mitglieder namentlich im Rahmen von Gesetzgebungsverfahren einschließlich der Vorbereitung und Initiierung von Gesetzesvorhaben.⁷ In Akten, die diese Materien betreffen, besteht mithin kein Einsichtsrecht.

Ebenfalls abweichend vom mandatsbezogenen Fragerecht legt die Vorschrift die Voraussetzungen und Grenzen des Akteneinsichtsrechts selbst fest: Die grundsätzlich jedem Abgeordneten zu gewährende Akteneinsicht darf abgelehnt werden, wenn das öffentliche oder private Interesse an der Geheimhaltung dies zwingend erfordert. Es muss eine Abwägung vorgenommen werden, deren Ergebnis dem Abgeordneten schriftlich mitzuteilen und zu begründen ist.

Fraglich ist, ob die Akteneinsicht auch dann versagt werden kann, wenn sie – unmittelbar oder mittelbar – Rückschlüsse auf das Verhalten anderer Abgeordneter ermöglichen würde.

⁶ So die Gesetzesbegründung in Abghs-Drs. 15/5038 S. 4.

⁷ VerfGH Bln 57/08, Urteil vom 14.7.2010, LKV 2010, 414 Leitsatz Nr. 2.

Von der Rechtsprechung des Berliner Verfassungsgerichtshofs ist diese Frage – soweit soweit ersichtlich – bislang nicht entschieden worden. Relevant wird sie z. B. für den Fall, dass Abgeordnete Einsicht in solche Akten begehren, aus denen die Gewährung oder Verweigerung der Akteneinsicht anderer Abgeordneter hervorgeht. Da es sich dabei nicht um Gesetzgebung handelt, ist die Einsichtnahme in solche Akten jedenfalls nicht unter dem Aspekt „Regierungshandeln“ ausgeschlossen. Ob in Fällen der Individualisierung von Abgeordneten in den Akten der Verwaltung (Namensnennung in Bescheiden, Gesprächsvermerke, Eingaben von Abgeordneten etc.) öffentliche oder private Interessen an der Geheimhaltung überwiegen, lässt sich ohne Kenntnis der konkreten Sachverhalte nicht beantworten.

Da das Akteneinsichtsrecht, ebenso wie das Fragerecht, der Informationsbeschaffung für die Aufgaben der Abgeordneten (Kontrolle der Regierung) dient, erscheint es sachgerecht, sich in diesen Fällen von den Grundsätzen für die Behandlung von Dreiecksfragen leiten zu lassen. Demnach ist die Verwaltung – sofern nicht überwiegende öffentliche oder private Interessen an der Geheimhaltung entgegenstehen – grundsätzlich auch dann zur Gewährung von Akteneinsicht verpflichtet, wenn dies Rückschlüsse auf das Verhalten anderer Abgeordneter ermöglicht. Denn die von der Verwaltung geführten Akten gehören stets zu ihrem Verantwortungsbereich. Sollten dennoch schutzwürdige Interessen von Abgeordneten an der Geheimhaltung bestehen, so wäre ggf. an die entsprechende Anwendung von § 12 des Berliner Informationsfreiheitsgesetzes (IFG)⁸ zu denken, wonach die Akteneinsicht auf Aktenteile beschränkt werden kann.⁹

Zu Frage 2

Darf dies unter Berufung auf das Informationsfreiheitsgesetz oder andere allgemeine Informationsansprüche gegenüber Behörden oder öffentlichen Einrichtungen erfolgen?

§ 3 Abs. 1 IFG gewährt „jedem Menschen“ nach Maßgabe des IFG gegenüber den Behörden und sonstigen öffentlichen Stellen des Landes Berlin wahlweise ein Recht auf Einsicht in oder Auskunft über den Inhalt der von der öffentlichen Stelle geführten Akten.

⁸ Vom 15. Oktober 1999 (GVBl. S. 561), zuletzt geändert durch Gesetz vom 7. Juli 2016 (GVBl. S. 434).

⁹ Vgl. zur Anwendung der Ausschlussgründe nach dem IFG auf Art. 45 Abs. 2 VvB *Korbmacher*, in: Driehaus (Hrsg.), *Verfassung von Berlin*, Kommentar, 3. Aufl. 2009, Artikel 45 Rn. 6.

Fraglich ist zunächst, ob sich – aufgrund der Regelung in Art. 45 Abs. 2 VvB – auch die Mitglieder des Abgeordnetenhauses auf das IFG berufen können. Die Regelung in Art. 45 Abs. 2 VvB könnte der vergleichbaren Vorschrift des § 3 Abs. 1 IFG vorgehen („lex specialis“). Die Rechtsprechung hat diese Frage – soweit ersichtlich – bislang nicht entschieden. Nach der hier und in der Kommentarliteratur vertretenen Ansicht¹⁰ wird man den Mitgliedern des Abgeordnetenhauses die Berufung auf das IFG aber wohl nicht verwehren können. Das IFG ist daher auch auf Akteneinsichtsbegehren von Abgeordneten anwendbar.

Die §§ 5 bis 12 IFG regeln die Fälle, in denen ein Akteneinsichtsrecht nicht oder nur eingeschränkt besteht. Es handelt sich dabei im Wesentlichen um den Schutz personenbezogener Daten (§ 6), den Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen (§ 7), den Schutz des behördlichen Entscheidungsprozesses (§ 10) und Gründe der Gefährdung des Gemeinwohls (§ 11).

Ob und ggf. welche dieser Gründe der Akteneinsicht von Abgeordneten im Hinblick auf den Schutz anderer Abgeordneter entgegenstehen, kann ohne Kenntnis des konkreten Sachverhalts nicht beurteilt werden.

Hinzuweisen ist aber auf § 6 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 a) IFG, wonach der Offenbarung personenbezogener Daten schutzwürdige Belange der Betroffenen in der Regel nicht entgegenstehen, wenn die Betroffenen an einem Verwaltungs- oder sonstigen Verfahren beteiligt sind. Dies wäre z. B. für den Fall gegeben, dass sich das Einsichtsbegehren auf das Akteneinsichtsverfahren eines anderen Abgeordneten bezieht. Auch kann bei dem Akteneinsichtsbegehren eines Abgeordneten nach dem IFG kaum davon ausgegangen werden, dass überwiegend Privatinteressen verfolgt werden, was der Einsicht in personenbezogene Daten ebenfalls entgegenstehen würde (§ 6 Abs. 1 IFG).

Die Systematik der Ablehnungsgründe des IFG spricht daher insgesamt eher für das Recht eines Abgeordneten auf Akteneinsicht nach diesem Gesetz, auch wenn dabei personenbezogene Daten (Namen) dritter Abgeordneter offenbart werden. Davon unberührt bleibt die Möglichkeit, die Akteneinsicht auf Aktenteile zu beschränken (§ 12 IFG, vgl. auch oben zu Frage 1 b)).

¹⁰ Vgl. *Korbmacher*, in: Driehaus (Hrsg.), *Verfassung von Berlin*, Kommentar, 3. Aufl. 2009, Artikel 45 Rn. 5.

Zu Frage 3

Musste der Senat die Schriftliche Anfrage – Drucksache 18/10 337 – des Abg. Luthe (FDP) in der Form beantworten?

Die Schriftliche Anfrage – Drs. 18/10 337 – des Abg. Luthe (FDP) bezieht sich auf das Register nach § 17 Abs. 1 Satz 3 der Gemeinsamen Geschäftsordnung für die Berliner Verwaltung – Allgemeiner Teil (GGO I)¹¹. Absatz 1 der Vorschrift lautet:

„§ 17 - Akteneinsicht durch Abgeordnete

(1) Anträge von Abgeordneten nach Artikel 45 Absatz 2 VvB auf Einsicht in Akten und sonstige amtliche Unterlagen sind unverzüglich dem zuständigen oder aufsichtführenden Senats- oder Bezirksamtsmitglied zur Kenntnis zu geben. Die Senatskanzlei ist unverzüglich schriftlich über das Einsichtsbegehren zu informieren. Die Senatskanzlei führt ein Register über die beantragten sowie über die genehmigten und abgelehnten Vorgänge.“

Die Frage – nebst Unterfragen – fällt in den Zuständigkeitsbereich der Senatskanzlei. Denn die Senatskanzlei führt ein Register über die beantragten sowie über die genehmigten und abgelehnten Anträge von Abgeordneten auf Akteneinsicht nach Art. 45 Abs. 2 VvB. Damit ist die Senatskanzlei für dieses Register auch verantwortlich. Der Regierende Bürgermeister bzw. der Chef der Senatskanzlei als sein Vertreter war daher gemäß Art. 38 Abs. 4 und Art. 45 Abs. 1 VvB zur Beantwortung verpflichtet.

Die Grundsätze der (unzulässigen) Dreiecksfrage stehen der Beantwortungspflicht nicht entgegen. Zwar gibt die Antwort – mittelbar – auch Aufschluss über die Ausübung des Akteneinsichtsbegehrens der Abgeordneten insgesamt. Dieses Verhalten steht jedoch in untrennbarem Zusammenhang mit dem erfragten Verhalten des Senats (Führen des Registers). Im Übrigen ist der Erkenntniswert der Antwort in Bezug auf die Abgeordneten gering, da weder Namen noch Fraktionszugehörigkeiten der Antragsteller mitgeteilt werden. Unter diesem Gesichtspunkt ist bereits fraglich, ob es sich hier überhaupt um eine Dreiecksfrage handelt. Bejaht man dies, so ist sie jedenfalls nicht unzulässig.

¹¹ Vom 18. Oktober 2011 (ABl. Nr. 51 vom 18.11.2011 S. 2782).

Zu Frage 4

Hätte die Antwort weitergehender sein dürfen oder müssen (d. h. Namensnennung)?

Dem Senat ist hinsichtlich des Umfangs seiner Antwort auf grundsätzlich beantwortungsbedürftige schriftliche Anfragen ein Spielraum eingeräumt. Er darf unter anderem entscheiden, wie er seine Antwort abfasst und in welchem Umfang er auf Einzelheiten eingeht. Begrenzt wird dieser Antwortspielraum jeweils durch die Pflicht des Senats zur vollständigen und zutreffenden Antwort.¹²

Die Schriftliche Anfrage – Drs. 18/10 337 – des Abg. Luthe (FDP) bezieht sich ersichtlich nicht auf die Namen der Abgeordneten, die ein Akteneinsichtsbegehren nach Art. 45 Abs. 2 VvB verfolgen. Die Antwort des Senats musste daher bereits unter diesem Gesichtspunkt diese Angaben nicht enthalten.

Hinsichtlich der Individualisierung der Einsicht nehmenden Abgeordneten ist zu fragen, ob diese Information den Aufgaben eines Abgeordneten – hier Kontrolle der Regierung – dienlich sein kann. Der Senat könnte möglicherweise ein Interesse daran haben, gegenüber solchen Abgeordneten, die den Oppositionsfraktionen angehören, das Akteneinsichtsrecht restriktiver zu handhaben als gegenüber solchen, die den Koalitionsfraktionen angehören. Zur Offenlegung dieses Umstands – der der Kontrolle der Regierung zuzurechnen ist – wäre aber ggf. bereits die Mitteilung der Fraktionszugehörigkeit der Antragsteller hinreichend. Es ist nicht ersichtlich, aus welchen Gründen zur Ausübung der Kontrolle des Senats die namentliche Benennung der Antragsteller erforderlich sein soll. Solche Angaben wären – ohne Zustimmung der Betroffenen – nach hier vertretener Auffassung ein unzulässiger Eingriff in die individuelle Mandatsausübung und vom Fragerecht nicht mehr gedeckt (unzulässige Dreiecksfrage). Der Senat könnte insoweit die Antwort verweigern. Dementsprechend hat weder der Abgeordnete Luthe (FDP) in seiner Schriftlichen Anfrage – Drs. 18/10 337 – diese Angaben erbeten, noch hat der Senat derartige Auskünfte erteilt.

¹² VerfGH Bln 92/14, Beschluss vom 18.02.2015, Juris Rn. 40 m. Hinw. auf VerfGH NRW 7/07 – Urteil vom 19.08.2008 – Juris Rn. 249.

Zu Frage 5 a)

Müsste der Senat Fragen zur Mandatsausübung von Abgeordneten beantworten, die z. B. folgende Sachverhalte betreffen:

- a) Häufigkeit der Besuche in Justizvollzugsanstalten mit Namensnennung des Besuchten?

Die Fragen müssen nicht beantwortet werden, wenn es sich dabei um unzulässige Dreiecksfragen handelt. Dies ist dann der Fall, wenn die Fragen in keinerlei Zusammenhang mit dem Verantwortungsbereich des Senats stehen.

Bei Untersuchungshaft- und Strafvollzugsanstalten besteht in Berlin sowohl ein Zugangs- als auch ein Besuchsrecht explizit aufgrund von § 5 Abs. 2 bis 4 des Petitionsgesetzes¹³ (PetG). Danach können der Petitionsausschuss oder einzelne von ihm beauftragte Mitglieder u. a. solche Einrichtungen des Landes Berlin jederzeit und ohne vorherige Anmeldung besuchen. Dabei muss Gelegenheit sein, mit jedem darin verwahrten Menschen jederzeit und ohne Gegenwart anderer sprechen zu können (§ 5 Abs. 2 Satz 1 PetG). Das nähere Verfahren bezüglich der „Ersuchen um Gestattung der Ortsbesichtigung“ ist in § 16 GGO I geregelt. Danach werden die entsprechenden Informationsersuchen des Petitionsausschusses der Senatskanzlei übermittelt, die sie an die zuständige Stelle weitergibt. Die aufsichtführende Senatsverwaltung wird informiert (§ 16 Abs. 1 und 2 GGO I). Diese Daten fallen mithin in den Verantwortungsbereich des Senats.

Darüber hinaus folgt für alle Mitglieder des Abgeordnetenhauses bei Justizvollzugsanstalten ein Besuchsrecht aus § 39 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 i.V.m. Abs. 4 des Berliner Strafvollzugsgesetzes (StVollzG Bln)¹⁴. Danach sind Besuche von Mitgliedern der Volksvertretungen der Länder in den Justizvollzugsanstalten des Landes Berlin zu gestatten.

Auf das verfassungsunmittelbare Informationsgewinnungsrecht jedes Abgeordneten aus dem Status als Mitglied eines Landtages, das den Zugang zu nachgeordneten Einrichtungen des Landes einschließt¹⁵, kommt es hier somit nicht an.

¹³ Vom 25. November 1969 (GVBl. S. 2511), zuletzt geändert durch Gesetz vom 6. Juli 2006 (GVBl. S. 710).

¹⁴ Vom 4. April 2016 (GVBl. S. 152).

¹⁵ Vgl. dazu LVerfG MV 4/15 eA, Beschluss vom 27. August 2015, Juris Rn. 23, 24.

Sofern in beiden Fällen des o. g. Zugangs- bzw. Besuchsrechts die gewünschten Informationen beim Senat bzw. den Justizvollzugsanstalten vorhanden sind¹⁶, richtet sich die Beantwortungspflicht des Senats danach, ob die begehrten Auskünfte der Kontrolle des Senats dienen.

Der Zweck des Zugangs- bzw. Besuchsrechts besteht darin, die Abgeordneten in den Stand zu versetzen, sich vor Ort einen persönlichen Eindruck über die Verhältnisse in Strafvollzugseinrichtungen zu verschaffen.¹⁷ Dem Abgeordneten soll auf diese Weise ermöglicht werden, sich über den Zustand in der Behörde selbst zu informieren, um ggf. Missstände aufzudecken und zu beseitigen. Damit sich ein Abgeordneter Vorstellungen von den Verhältnissen in der Justizvollzugsanstalt machen kann, ist es erforderlich, dass er mit einzelnen Gefangenen zusammentrifft. Denn anders kann der Vollzug als solcher nicht eingeschätzt werden. Jedenfalls das Zugangsrecht nach § 39 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 i.V.m. Abs. 4 StVollzG Bln umfasst daher den gezielten Besuch bestimmter Inhaftierter. Das Besuchsrecht dient mithin der Transparenz der Einrichtung.

Die Häufigkeit der Besuche von Abgeordneten in Strafvollzugsanstalten kann daher Aufschluss geben über den Umgang der Vollzugsanstalten mit diesem Kontrollrecht der Abgeordneten. Die Information, dass kaum oder nur wenige Besuche von Abgeordneten stattfinden, könnte vermuten lassen, dass sich die Anstalten durch Vermeidung solcher Kontakte einer Kontrolle durch die Öffentlichkeit entziehen möchten, die vom Gesetzgeber gerade gewollt ist. Es gehört daher zu ihrem Aufgabenbereich „Kontrolle des Senats“, wenn sich Abgeordnete über die Anzahl der Abgeordnetenbesuche insgesamt Kenntnis verschaffen möchten. Die Reichweite der Antwortpflicht im Einzelnen hängt jedoch von der konkreten Fragestellung ab.

Die Frage nach den Namen der besuchten Strafgefangenen dürfte im Regelfall nicht mehr von der Antwortpflicht umfasst sein. Die Gestattung von Besuchen bei bestimmten Strafgefangenen durch die jeweilige Anstalt liegt zwar im Verantwortungsbereich des Senats; ohne Hinzutreten weiterer Anhaltspunkte ist aber nicht erkennbar, inwieweit die Mitteilung der Namen der besuchten Häftlinge der Aufdeckung möglicher Missstände dienen soll. Solchen Angaben dürften im Übrigen auch Persönlichkeitsrechte der Gefangenen entgegenstehen. Dies lässt sich jedoch nicht generell, sondern nur anhand des konkreten Einzelfalles feststellen.

¹⁶ Vgl. dazu BbgVerfG, Urteil vom 28.07.2008, 2 - VfGBbg 53/06 - II. 1. b.).

¹⁷ Vgl. dazu BbgVerfG, Urteil vom 28.07.2008, 2 - VfGBbg 53/06 - II. 1. a.).

Zu Frage 5 b)

Müsste der Senat Fragen zur Mandatsausübung von Abgeordneten beantworten, die z. B. folgende Sachverhalte betreffen:

b) Besuche in Polizeidienststellen?

Hierzu gelten die Ausführungen zu Frage 5 a) entsprechend. Bei Polizeidienststellen handelt es sich um Einrichtungen des Landes Berlin, die dem Polizeipräsidenten unterstehen, der seinerseits zum Geschäftsbereich des Senators für Inneres und Sport gehört (VII. Nr. 9 der Geschäftsverteilung des Senats von Berlin vom 10. Januar/12. April 2012). Der Zugang zu solchen Einrichtungen unterfällt dem verfassungsunmittelbaren Informationsgewinnungsrecht jedes einzelnen Abgeordneten.¹⁸ Die konkrete Handhabung des Zugangsrechts gehört somit zum Verantwortungsbereich des Senats.

Die Antwortpflicht des Senats kann aber auch hierbei nur so weit reichen, wie die begehrten Informationen der Kontrolle des Senats dienen. Die Anzahl der Besuche von Abgeordneten in Polizeidienststellen kann Aufschluss geben nicht nur über den Umgang der Polizei bzw. der Aufsichtsbehörde mit Kontrollrechten von Abgeordneten, sondern auch über die Öffentlichkeitsarbeit der Polizei insgesamt. Sofern Besuche von Abgeordneten erfasst werden, wäre der Senat zu der Anzahl, dem Zeitraum und wohl auch zu den konkret besuchten Polizeidienststellen auskunftspflichtig.

Zu Frage 5 c)

Müsste der Senat Fragen zur Mandatsausübung von Abgeordneten beantworten, die z. B. folgende Sachverhalte betreffen:

c) Begleitung von Geflüchteten zu Behörden?

Hierzu gelten die Ausführungen zu den Fragen 5 a) und 5 b) entsprechend. Geflüchtete können sich in Verwaltungsverfahren durch Beistände begleiten lassen.¹⁹ Dabei kann es

¹⁸ Vgl. dazu LVerfG MV 4/15 eA, Beschluss vom 27. August 2015, Juris Rn. 23, 24.

¹⁹ Vgl. § 1 Abs. 1 des Gesetzes über das Verfahren der Berliner Verwaltung vom 21. April 2016 (GVBl. S. 218) i.V.m. § 14 Abs. 4 des Verwaltungsverfahrensgesetzes i. d. F. d. B. vom 23. Januar 2003 (BGBl. I S. 102), zuletzt geändert durch Art. 20 des Gesetzes vom 18. Juli 2016 (BGBl. I S. 1679).

sich auch um Abgeordnete handeln. Im Übrigen unterfällt der Zugang zu Behörden und nachgeordneten Einrichtungen des Landes Berlin dem verfassungsunmittelbaren (Selbst-)Informationsgewinnungsrecht jedes einzelnen Abgeordneten. Angaben zur Begleitung von Geflüchteten bei Behördenbesuchen können Aufschluss geben über den Umgang der Behörden mit Verfahrensrechten der Geflüchteten und Verfassungsrechten von Abgeordneten. Sofern diese Angaben erfasst werden, muss der Senat auf die entsprechende Frage eines Abgeordneten jedenfalls über die Anzahl solcher Begleitungen informieren.

Zu Frage 6

Müsste zu derartigen Sachverhalten Akteneinsicht gewährt werden?

Sofern zu den Sachverhalten der Fragen 5 a) bis c) Akten der Verwaltung vorhanden sind, hat sie Abgeordneten auf deren Antrag Einsicht zu gewähren (Art. 45 Abs. 2 VvB). Weitere Voraussetzungen hat das Akteneinsichtsrecht aus Art. 45 Abs. 2 VvB nicht. Die Einsichtnahme darf abgelehnt werden, soweit überwiegende öffentliche oder private Interessen dies zwingend erfordern. Eine Einschränkung oder Versagung aufgrund der entsprechenden Anwendung der §§ 5 bis 12 IFG wird für möglich gehalten.²⁰ Ob und ggf. welche Einschränkungen zu den Sachverhalten der Fragen 5 a) bis c) in Betracht kommen, bestimmt sich jeweils nach dem konkreten Einzelfall. Spezielle gesetzliche Einschränkungen zum Schutz von Abgeordneten gibt es nicht.

Das Akteneinsichtsbegehren kann auch unmittelbar auf § 3 IFG gestützt werden, unterliegt dann aber in direkter Anwendung den Voraussetzungen und Einschränkungen nach dem IFG; vgl. zum Akteneinsichtsrecht insgesamt oben zu Frage 1 b) und 2.

Zu Frage 7

Welche Normen müssten ggf. geändert werden, um ein eventuell zulässiges Ausforschen anderer Mandatsträger zu hindern?

Das Fragerecht der Abgeordneten ist durch die Grundsätze zum Umgang mit Dreiecksfragen (vgl. oben zu Frage 1 a) und b)) hinreichend und in verfassungsrechtlich

²⁰ Vgl. *Korbmacher*, in: Driehaus (Hrsg.), *Verfassung von Berlin, Kommentar*, 3. Aufl. 2009, Artikel 45 Rn. 6.

zulässiger Weise begrenzt. Auch lassen bereits die bestehenden gesetzlichen Einschränkungen der Akteneinsichtsrechte nach Art. 45 Abs. 2 VvB und nach dem IFG ein Ausforschen von Abgeordneten nicht zu. Für eine Änderung von Vorschriften besteht daher kein Bedarf.

III. Zusammenfassung der Ergebnisse

Zu Frage 1 und 2

Mandatsbezogene Fragerechte der Abgeordneten richten sich nur gegen die Regierung. Sie ist auskunftspflichtig zu dem gesamten von ihr verantworteten Verhalten. Dies gilt auch dann, wenn sich die Frage eines Abgeordneten nach einem bestimmten Verhalten der Regierung mittelbar auch auf einen oder mehrere andere Abgeordnete bezieht (zulässige sog. „Dreiecksfrage“). Unzulässig sind hingegen solche Fragen an die Regierung, mit denen ihre Stellungnahme zu einem Tun oder Unterlassen von anderen Abgeordneten, Fraktionen, Parteien oder anderen Regierungen und Verfassungsorganen erbeten wird, wenn dieses Verhalten nicht im Zusammenhang mit dem Verhalten der Regierung steht.

Akteneinsichtsverlangen können Abgeordnete auf Art. 45 Abs. 2 VvB oder auf das Berliner IFG stützen. Anspruch auf Akteneinsicht nach Art. 45 Abs. 2 VvB besteht nur in Akten der Verwaltung, nicht in solche der Regierung. Die Einsichtnahme kann aus überwiegenden öffentlichen oder privaten Gründen für eine Geheimhaltung verweigert werden. Über die Versagungsgründe der §§ 5 bis 12 IFG hinausgehende weitere, spezielle Versagungsgründe zum Schutz von Abgeordneten sind nicht ersichtlich.

Zu Frage 3 und 4

Die Schriftliche Anfrage – Drs. 18/10 337 – des Abg. Luthe (FDP) bezieht sich (jedenfalls auch) auf den Verantwortungsbereich des Senats und war daher wie erfolgt zu beantworten.

Weitergehende Angaben (z. B. Namensnennung) hätte der Senat nur machen dürfen bzw. müssen, wenn sie der Informationsbeschaffung zur Kontrolle der Regierung dienen. Da ohne Hinzutreten weiterer Umstände nicht ersichtlich ist, inwieweit die Kenntnis der Namen Akteneinsicht nehmender Abgeordneter der Kontrolle der Regierung dient, hätte eine solche Frage nicht beantwortet werden müssen.

Zu Frage 5 a) bis c)

Besuche von Abgeordneten in nachgeordneten Landeseinrichtungen sowie die Begleitung von Geflüchteten zu Landesbehörden können Aufschluss geben über die Transparenz dieser Einrichtungen sowie den Umgang mit Abgeordneten- und Verfahrensrechten. Fragen nach der Häufigkeit solcher Besuche/Begleitungen fallen daher in den Verantwortungsbereich des Senats und sind grundsätzlich antwortpflichtig, sofern die entsprechenden Informationen vorhanden sind. Der Umfang der Antwortpflicht des Senats (Namen von Besuchern und Besuchten, Begleitern und Begleiteten) hängt davon ab, ob diese Angaben der Kontrolle des Senats dienen. In der Regel wird dies zu verneinen sein, kann aber ohne Kenntnis des konkreten Einzelfalls nicht beurteilt werden.

Zu Frage 6

Akteneinsichtsrechte der Abgeordneten folgen aus Art. 45 Abs. 2 VvB sowie aus §§ 3 ff. IFG und unterliegen den dort geregelten Einschränkungen. Gesetzliche Einschränkungen speziell zum Schutz von Abgeordneten gibt es nicht. Ob und ggf. welche Einschränkungen zu den Sachverhalten der Fragen 5 a) bis c) in Betracht kommen, bestimmt sich jeweils nach dem konkreten Einzelfall.

Zu Frage 7

Das Fragerecht der Abgeordneten ist bereits durch die Grundsätze zum Umgang mit Dreiecksfragen hinreichend und in verfassungsrechtlich zulässiger Weise auch zum Schutz anderer Abgeordneter begrenzt. Die bestehenden gesetzlichen Einschränkungen der Akteneinsichtsrechte nach Art. 45 Abs. 2 VvB und nach dem Berliner IFG lassen ein Ausforschen von Abgeordneten ebenfalls nicht zu. Für eine Änderung von Vorschriften besteht daher kein Bedarf.

(Keßler)