

Auskunftsverweigerung der Bundesregierung über Panzerlieferungen nach Saudi-Arabien: bewusster Verfassungsverstoß

Patrick Kirchner

Im Sommer 2011 beschäftigte neben der Euro- und Finanzkrise eine weitere zentrale außenpolitische Frage das politische Berlin: Der SPIEGEL hatte aufgedeckt, dass im großen Stile ein Verkauf von Kampfpanzern des Typs Leopard 2 des Herstellers Krauss-Maffei Wegmann an Saudi-Arabien im Gange war.¹ Als die Beratungen des Bundessicherheitsrates an die Öffentlichkeit gelangten, wandten sich Parlamentarier schriftlich sowie mit mündlichen Fragen und entsprechenden Nachfragen in der Fragestunde im Deutschen Bundestag am 6. Juli 2011 an die Bundesregierung, um Informationen über die in Rede stehenden Entscheidungen zu erhalten. Die Regierung verweigerte hartnäckig jede Auskunft und berief sich auf die Geheimhaltung der Arbeit des Bundessicherheitsrates.² Selbst eine Aussage, ob überhaupt eine Entscheidung gefallen sei, war den Regierungsvertretern nicht zu entlocken.³ Allen voran die Opposition, aber auch Teile der Regierungsfractionen⁴ reagierten empört. Einige Abgeordnete zogen offen die Einschaltung des Bundesverfassungsgerichts in Erwägung, um die Regierung zur Offenlegung von Details über den geplanten Verkauf zu verpflichten; *Hans-Christian Ströbele*, *Katja Keul* und *Claudia Roth* machten mit ihrem Organstreitantrag vom 29. Juli 2011⁵ Ernst.

1. Rechtspflichten oder politische Courtoisie?

Bereits die Suche nach der Rechtsgrundlage für einen Auskunftsanspruch der Abgeordneten gestaltet sich schwierig. Eine eindeutige, solche Ansprüche normierende Vorschrift findet sich nicht in der Verfassung.⁶ Geregelt sind nur einige Sonderfälle, etwa in Art. 53a Abs. 2 S. 1 GG mit Blick auf den Gemeinsamen Ausschuss. Daraus ließe sich der Schluss ziehen, dass dann eben e contrario in allen anderen Fällen keine Rechtsansprüche auf Information bestehen⁷, sondern die Bundesregierung ihrem politischen Kalkül oder politischer Courtoisie entsprechend über den Umfang einer Antwort disponieren kann. Selbstverständlich kann es hierbei jedoch in einer modernen Demokratie, die sich der Gewaltenteilung – und damit der Kontrolle der Exekutive durch die Legislative – verpflichtet sieht, nicht sein Bewenden haben.

1 Vgl. „Leos“ für die Saudis, in: Der Spiegel vom 4. Juli 2011, S. 14.

2 Vgl. BT-Plenarprotokoll 17/119 vom 6. Juli 2011, S. 13798 (A).

3 Vgl. ebenda, S. 13799 (A).

4 Vgl. *Peter Blechschmidt*, Panzer-Deal in der Kritik, in: SZ vom 3. August 2011, S. 6.

5 Die Antragsschrift ist auf der Homepage von *Hans-Christian Ströbele* abrufbar, <http://www2.stroebele-online.de/upload/antragsschrift.pdf> (Abruf am 7. Dezember 2011).

6 Vgl. *Hans Hugo Klein*, in: *Josef Isensee / Paul Kirchhof* (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band III, Heidelberg 2005, § 51, Rn. 33; *Joachim Linck*, Zur Informationspflicht der Regierung gegenüber dem Parlament, in: DÖV 1983, S. 957, S. 958.

7 Vgl. *Hubert Weis*, Parlamentarisches Fragerecht und Antwortpflicht der Regierung, in: DVBl 1988, S. 268, S. 270.

1.1. Zitierrecht (Art. 43 Abs. 1 GG)

Einen Ansatzpunkt für einen Anspruch auf Informierung des Parlaments bietet Art. 43 Abs. 1 GG, das sogenannte Zitierrecht. Danach können der Bundestag und seine Ausschüsse die Anwesenheit jedes Mitgliedes der Bundesregierung verlangen. Was zunächst nur nach einer Präsenzpflcht ohne Äußerungs- und Mitwirkungspflichten klingt, geht darüber doch weit hinaus: Bereits zu Weimarer Zeit war für die Parallelvorschrift des Art. 33 WRV anerkannt, dass ein Regierungsmitglied durch „stummes Dabeisitzen“⁸ seine Pflicht nicht erfüllen kann, vielmehr den Abgeordneten „Rede und Antwort zu stehen“ und sie mit den für ihre Arbeit notwendigen Informationen zu versorgen hat. Hierfür spricht neben der bereits angesprochenen Teleologie mit Blick auf effektive Kontrollrechte des Parlaments auch eine systematische Analyse der Regelung: Die Vorschrift räumt in Abs. 2 nicht nur den Regierungsmitgliedern ein Zutrittsrecht zu den Bundestagssitzungen ein – spiegelbildlich zur Erscheinungspflicht nach Abs. 1 –, sondern gewährt ihnen auch ein Rederecht und damit einen Anspruch darauf, dass ihre Ausführungen gehört und zur Kenntnis genommen werden. Dann liegt aber der Schluss nahe, dass auch umgekehrt – bei einer Anforderung durch das Parlament nach Abs. 1 – eine entsprechende Äußerungspflicht entsteht. Rechte und Pflichten nach Abs. 1 und 2 korrespondieren demnach (so genannte Korrespondenztheorie).⁹ Und auch der systematische Vergleich mit Art. 53 Abs. 3 GG untermauert dies, woraus sich eine Informationspflicht der Bundesregierung gegenüber dem Bundesrat ergibt; die Rechtsstellung des Bundestages als dem zentralen Kontrollorgan der Exekutive kann in dieser Frage richtigerweise nicht hinter derjenigen des Bundesrates zurückbleiben.¹⁰

Teilweise wird diese Vorschrift nicht nur im Sinne dieses Zitierrechts interpretiert, sondern ihr wird darüber hinaus ein weitergehendes Interpellationsrecht beigemessen, worunter jegliche formalisierte Anfrage an die Bundesregierung zu verstehen ist.¹¹

Diese Auffassung vermag jedoch aus mehreren Gründen nicht zu überzeugen: Erstens ist das Zitierrecht als ein Recht der Parlamentsmehrheit ausgestaltet, die Zitierung eines Regierungsmitgliedes erfordert einen Mehrheitsbeschluss (vgl. Art. 42 Abs. 2 S. 1 GG).¹² Da im

8 So schon *Gerhard Anschütz*, Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919. Ein Kommentar für Wissenschaft und Praxis, Berlin 1933, Art. 33, Anm. 1 zur damaligen Parallelvorschrift zu Art. 43 GG in Art. 33 WRV; heute weithin anerkannt vgl. BVerfGE 57, S. 1, S. 5; aus der Literatur *Norbert Achterberg* / *Martin Schulte*, in: *Hermann von Mangoldt* / *Friedrich Klein* / *Christian Starck* (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, Band II, München 2010, Art. 43, Rn. 13 m.w.N.

9 Vgl. *Ludger-Anselm Versteyl*, in: *Ingo von Münch* / *Philip Kunig* (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Band II, München 2001, Art. 43, Rn. 1; *Klaus Stern*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band II, München 1980, § 26 II 3 a, S. 52; *Hans-Peter Schneider*, in: *Erhard Denninger* / *Wolfgang Hoffmann-Riem* / *Hans-Peter Schneider* / *Ekkehart Stein* (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Reihe Alternativkommentare, Neuwied 2001, Art. 43, Rn. 8; *Sven Hölscheidt*, Information der Parlamente durch die Regierungen, in: DÖV 1993, S. 593, S. 596; kritisch hierzu *Meinhard Schröder*, in: *Rudolf Dolzer* / *Karin Grafshof* / *Wolfgang Kohl* / *Christian Waldhoff* (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Loseblattsammlung, Heidelberg 2008, Art. 43, Rn. 44.

10 Vgl. *Hans Hugo Klein*, a.a.O. (Fn. 6), § 51, Rn. 33.

11 Vgl. *Klaus Stern*, a.a.O. (Fn. 9), § 26 II 3 b, S. 55 f.: Aus dem Zitierrecht sei „das Frage- oder Interpellationsrecht abzuleiten“; die Interpellation sei „Konkretisierung und Fortentwicklung des Zitierrechts auf der Geschäftsordnungsebene.“

12 Vgl. *Meinhard Schröder*, a.a.O. (Fn. 9), Art. 43, Rn. 4.

parlamentarischen Regierungssystem des Grundgesetzes eine effektive Kontrolle der Regierung aber weniger durch das Gesamtparlament stattfindet, da dieses mehrheitlich durch die die Regierung tragenden Regierungsfractionen dominiert wird, sondern vielmehr überwiegend durch die Oppositionsfraction(en), erfordert eine effektive Regierungskontrolle und damit eine wirkliche Umsetzung der Gewaltenteilung eine Ausgestaltung des Interpellationsrechts als Minderheitsrecht¹³; dies liegt zudem in der Tradition der Interpellation, die über diejenige der Zitierung weit hinausreicht.¹⁴ Zweitens richtet sich das Zitierrecht gegen einzelne, bestimmte Regierungsmitglieder, die Interpellation aber an die gesamte Regierung als Organ.¹⁵ Drittens sind die Fragebefugnisse im Falle der Zitierung nach Art. 43 Abs. 1 GG aufgrund der Konnexität zur Präsenzpflicht des jeweiligen Regierungsmitglieds während der Bundestagssitzung auf die jeweiligen Beratungsgegenstände beschränkt.¹⁶ Die Interpellationsrechte gehen darüber jedoch hinaus und umfassen auch sämtliche sonstigen Bereiche, die in die Zuständigkeit der Bundesregierung fallen. Andernfalls würde – das zeigt der hier besprochene Sachverhalt besonders eindrücklich – in Fällen, in denen die Regierung autonom und ohne Parlamentsberatung und damit eigentlich besonders kontrollbedürftig entscheidet, gerade kein Fragerecht des Bundestages bestehen. Aus alledem folgt, dass Art. 43 Abs. 1 GG nicht über das Zitierrecht hinaus auch als Rechtsgrundlage des allgemeinen Interpellationsrechts ausgelegt werden kann.

1.2. Interpellation (Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG)

Entsprechende Fragerechte sind jedoch in der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages vorgesehen (vgl. §§ 100 ff. GO BT) – übrigens regelungssystematisch von der Zitierung nach Art. 43 Abs. 1 GG getrennt¹⁷, was die vorherige Argumentation noch einmal untermauert. Ließe sich keine grundgesetzliche Basis für diese Normen finden, gingen sie über das kraft Verfassungsrecht Vorgegebene hinaus, könnten dann aber als reines Intraorganrecht des Bundestages keine Antwortpflichten anderer Verfassungsorgane wie der Bundesregierung erzeugen¹⁸; zudem wären die eingeräumten Rechte nicht im Wege des Organstreites vor dem Bundesverfassungsgericht geltend zu machen¹⁹, so dass der eingangs erwähnte Antrag der Grünen-Parlamentarier aussichtslos erschiene.

Doch es entspricht ständiger Rechtsprechung des BVerfG, dass die in §§ 100 ff. GO BT vorgesehenen Minderheitsrechte ihre verfassungsrechtliche Fundierung im Status- und Mit-

13 Vgl. *Hans Hugo Klein*, a.a.O. (Fn. 6), § 50, Rn. 34; *Klaus Stern*, a.a.O. (Fn. 9), § 26 II 3 b, S. 55 f.; *Hubert Weis*, a.a.O. (Fn. 7), S. 270.

14 Vgl. *Klaus Stern*, a.a.O. (Fn. 9), § 26 II 3 b, S. 55 f.

15 Vgl. *Sven Hölscheidt*, a.a.O. (Fn. 9), S. 595.

16 Vgl. *Hans Hugo Klein*, in: *Theodor Maunz / Günter Dürig* (Hrsg.), *Grundgesetz. Kommentar*, Loseblattsammlung, München 2011, Art. 43, Rn. 80.

17 Vgl. *Meinhard Schröder*, a.a.O. (Fn. 9), Art. 43, Rn. 5.

18 Vgl. *Hans Hugo Klein*, a.a.O. (Fn. 6), § 51, Rn. 33; *Klaus Vogelgesang*, Die Verpflichtung der Bundesregierung zur Antwort auf parlamentarische Anfragen, in: ZRP 1988, S. 5, S. 6; *Jürgen Lennartz / Günther Kiefer*, Parlamentarische Anfragen im Spannungsfeld von Regierungskontrolle und Geheimhaltungsinteressen, in: DÖV 2006, S. 185, S. 186; *Hubert Weis*, a.a.O. (Fn. 7), S. 269; *Joachim Linck*, a.a.O. (Fn. 6), S. 959.

19 Vgl. *Christoph Goos*, in: *Christian Hillgruber / Christoph Goos*, *Verfassungsprozessrecht*, Heidelberg 2011, Rn. 366.

wirkungsrecht des einzelnen Abgeordneten²⁰ aus Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG haben.²¹ Auch hier erscheint die Verbindung von Auskunftsansprüchen mit dem knappen Wortlaut der Norm zunächst eher gewagt; und in der Tat besteht die fragwürdige Tendenz, Art. 38 Abs. 1 GG als Grundlage verschiedenster subjektiver Rechte heranzuziehen.²² Im vorliegenden Fall ist dies bei genauerem Hinsehen jedoch naheliegender, als es zunächst den Anschein erweckt: Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG verpflichtet die Abgeordneten dazu, ihre Entscheidungen nur ihrem Gewissen gemäß zu treffen. Eine solche Entscheidung erfordert aber logisch zwingend umfassende Information über die zu treffenden Fragestellungen. Denn ohne ausreichende Kenntnisse würde die Entscheidung aufgrund bestimmten (Un-)Wissens determiniert und könnte damit nicht nur dem eigenen Gewissen gemäß getroffen werden. Die Ausübung des Abgeordnetenmandats gebietet somit tatsächlich eine umfassende Informierung der Parlamentarier. Dieser Informationsanspruch des einzelnen Abgeordneten aus Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG im Gegensatz zum Zitierrecht der Parlamentsmehrheit (Art. 43 Abs. 1 GG) ist auch vor dem Hintergrund des grundgesetzlichen Regierungssystems überzeugend: Der vom Grundgesetz verfasste Staat basiert auf Gewaltenteilung (Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG), die ihrerseits eine Ausprägung des Demokratieprinzips (Art. 20 Abs. 1 GG) ist. Die Exekutive kann und darf nicht eigenmächtig agieren, sondern ist dem Parlament gegenüber verantwortlich und wird durch das Parlament kontrolliert. Da die Regierung sich jedoch auf die sie tragenden Fraktionen und damit eine Mehrheit im Parlament stützen kann, findet parlamentarische Kontrolle effektiv vor allem durch die Opposition und daher die Parlamentsminderheit statt. Damit diese ihrer Kontrollaufgabe nachkommen kann, müssen entsprechende Kontrollrechte als Minderheitsrechte ausgestaltet sein. Die Fundierung des Informationsanspruchs im Abgeordnetenrecht (Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG) dient damit der Verwirklichung des Gewaltenteilungsgrundsatzes des Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG.

Somit lässt sich festhalten, dass die in der Geschäftsordnung des Bundestages einzeln ausgestalteten Interpellationsformen nicht nur Geschäftsordnungsrecht, sondern geltendes Verfassungsrecht darstellen und dieses konkretisieren. Dabei regelt Art. 43 Abs. 1 GG jedoch nur einen kleinen Ausschnitt der parlamentarischen Befugnisse, nämlich das Zitierrecht.²³ Die übrigen Rechte fußen im Abgeordnetenstatus des einzelnen Bundestagsmitglied (Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG) und sind damit aber gleichfalls grundgesetzlich abgesichert.²⁴ Das Zitierrecht bildet demnach nur einen kleinen Teilaspekt aus dem umfassenden Fundus parlamentarischer Kontrollrechte. Teilweise wird es als besondere Ausprägung und Konkretisierung

20 In einigen Landesverfassungen ist das Fragerecht daher auch systematisch in diesem Zusammenhang geregelt, so in Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Schleswig-Holstein und Thüringen; vgl. dazu *Hans Hugo Klein* (Fn. 16), Art. 43, Rn. 86.

21 Vgl. BVerfGE 70, S. 324, S. 355; BayVerfGH, in: NVwZ 2007, S. 205 zum entsprechenden Art. 13 der Bayerischen Landesverfassung; *Meinhard Schröder*, a.a.O. (Fn. 9), Art. 43, Rn. 6; *Sven Hölscheidt*, a.a.O. (Fn. 9), S. 595; *Christoph Brüning*, Der informierte Abgeordnete, in: *Der Staat* 2004, S. 511, S. 519; *Philip Kunig*, Politische Kontrolle der Bundesregierung durch das Parlament, in: *Jura* 1993, S. 220, S. 221.

22 Kritisch zur extensiven Interpretation des Art. 38 Abs. 1 GG *Christian Hillgruber*, Ohne rechtes Maß? Eine Kritik der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nach 60 Jahren, in: *JZ* 2011, S. 861, S. 867.

23 Vgl. *Meinhard Schröder*, a.a.O. (Fn. 9), Art. 43, Rn. 10.

24 Vgl. BVerfGE 80, S. 188, S. 218; *Christian Dicke*, in: *Dieter C. Umbach / Thomas Clemens* (Hrsg.), *Grundgesetz. Mitarbeiterkommentar und Handbuch*, Band II, Heidelberg 2002, Art. 43, Rn. 17.

angesehen²⁵; dies ist aus den oben genannten Gründen wenig überzeugend, denn beide Rechtsinstitute – Zitierrecht und Interpellation – unterscheiden sich in mehrfacher Hinsicht deutlich und bestehen daher nebeneinander.²⁶ Irreführend ist aber insbesondere die umgekehrte Behauptung, die geschäftsordnungsmäßigen Fragerechte (§§ 100 ff. GO BT) seien „in Art. 43 I GG verankert“²⁷ oder stillschweigend in Art. 43 Abs. 1 GG als Bestandteil des Zitierrechts vorausgesetzt.²⁸

1.3. Zwischenergebnis

Den einzelnen Abgeordneten stehen kraft Art. 38 Abs. 1 i.V.m. Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG diejenigen Informationsansprüche zu, wie sie im Einzelnen in der Geschäftsordnung des Bundestages ausgestaltet sind.²⁹ Es besteht also jedenfalls im Grundsatz eine verfassungsrechtliche Pflicht der Bundesregierung, die ihr in Bezug auf die geplanten Panzergeschäfte gestellten Fragen zu beantworten.

2. Rechtfertigungsmöglichkeiten für die Geheimhaltung der Bundesregierung

Dieser grundsätzlichen Antwort- und Informationspflicht ist die Bundesregierung jedoch nicht nachgekommen; sie hat vielmehr lapidar und ohne nähere Begründung auf Geheimhaltungspflichten verwiesen. Es stellt sich also die Frage, ob die Bundesregierung ihre Nichtbeantwortung ausnahmsweise verfassungsrechtlich rechtfertigen kann, denn bei Art. 38 Abs. 1 GG handelt es sich nur um eine Grundgesetz-Vorschrift unter vielen; dass ihre Geltung keine unbedingte sein kann, sie vielmehr ihre immanente Beschränkung durch anderes Verfassungsrecht findet, versteht sich von selbst.³⁰ Ein entsprechendes „Informationsverweigerungsrecht“³¹ ist unter drei Gesichtspunkten denkbar: Erstens für den Fall, dass die Beantwortung der Fragen tatsächlich unmöglich oder jedenfalls unzumutbar ist; zweitens besteht eine Begrenzung der parlamentarischen Fragerechte, falls die Beantwortung die Preisgabe geschützter Informationen erforderte, sei es dass dies staatliche Daten (Geheim-schutzinteressen), sei es dass es private Daten (grundrechtlicher Persönlichkeitsschutz) betrifft.³² Drittens ist der Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung der parlamentarischen Kontrolle prinzipiell entzogen.³³

25 Vgl. *Lars Brocker*, in: *Volker Epping / Christian Hillgruber* (Hrsg.), Beck'scher Onlinekommentar Grundgesetz, München 2011, Art. 43, Rn. 10.

26 So mit ausführlicher Begründung *Hans Hugo Klein*, a.a.O. (Fn. 16), Art. 43, Rn. 85; *Joachim Linck*, a.a.O. (Fn. 6), S. 961.

27 *Hartmut Maurer*, Staatsrecht I, München 2010, § 13, Rn. 129.

28 Vgl. *Peter Badura*, Staatsrecht, München 2010, E 17.

29 Vgl. BVerfGE 124, S. 161, S. 188.

30 Vgl. *Hartmut Maurer*, a.a.O. (Fn. 27), § 1, Rn. 62.

31 *Hermann Butzer*, in: *Volker Epping / Christian Hillgruber* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 25), Art. 38 Rn. 104.

32 Vgl. *Gerald Kretschmer*, in: *Bruno Schmidt-Bleitreu / Hans Hofmann / Axel Hopfau* (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, Köln 2011, Art. 43, Rn. 21a.

33 Vgl. ebenda, Art. 43, Rn. 22.

2.1. Tatsächliche Probleme der Beantwortung

Rein tatsächliche Probleme, die gestellten Fragen zu beantworten, können sich einerseits daraus ergeben, dass die begehrten Informationen in keinem – wenigstens mittelbaren – Zusammenhang mit den Aufgaben und Tätigkeiten der Bundesregierung stehen und diese daher nicht über die nötigen Kenntnisse verfügt. Ein so ferner Zusammenhang dürfte allerdings die seltene Ausnahme sein und ist für den vorliegenden Fall, in dem der Bundessicherheitsrat als Ausschuss des Kabinetts mit der Frage der kriegswaffenrechtlichen Genehmigung befasst war, keinesfalls einschlägig. Die Unzumutbarkeit der Beantwortung kann aber auch aus dem Umfang der Frage und damit aus dem Aufwand herrühren, der für die Zusammenstellung der Informationen erforderlich wäre. Dies ist dann anzunehmen, wenn die Antwort die Funktions- und Arbeitsfähigkeit der Regierung über Gebühr behindern und damit die Regierungsarbeit gefährden würde.³⁴ Dies müsste die Regierung aber – anders als im konkret behandelten Fall – substantiiert darlegen; auch könnte sie die Beantwortung wohl nicht per se verweigern, sondern es müsste ein Weg gefunden werden, die Frage in Teilen oder innerhalb einer größeren Zeitspanne zu beantworten.³⁵ Auch dies erscheint vorliegend jedoch wenig naheliegend; die Informationen über die Waffenexporte dürften angesichts der Befassung des Bundessicherheitsrates und der anstehenden Genehmigungserteilung beim Wirtschaftsminister ohne übermäßigen Aufwand verfügbar sein.

2.2. Geheimhaltungsbedürfnisse: Staatsgeheimnisse und Persönlichkeitsschutz

Wie erläutert können Geheimhaltungsbedürfnisse sowohl hinsichtlich Staatsgeheimnissen als auch aus Persönlichkeitsschutzgründen entstehen und die Antwortpflichten der Bundesregierung begrenzen. Hier ist jedoch zwischen dem Ob und dem Wie der Beantwortung der Anfragen zu differenzieren³⁶: Auch wenn staatliche Geheimhaltungsinteressen grundsätzlich zu berücksichtigen und in die Abwägung über die Beantwortung einzubeziehen sind, können diese regelmäßig doch das Ob der Beantwortung nicht entscheidend beeinflussen. Auch Geheimschutz führt nicht zu unkontrollierbaren Bereichen auf Seiten der Regierung und kann die Informationsansprüche des Parlaments nicht per se ausschließen, sondern nur bewirken, dass besondere Vorkehrungen hinsichtlich des „Wie“ bei der Beantwortung der Anfragen getroffen werden müssen. Für die gebotene Geheimhaltung stehen mit der Geheimschutzordnung des Bundestages³⁷ und der damit einhergehenden Verpflichtung der anfragenden Parlamentarier zur Verschwiegenheit, die durch § 353b Abs. 2 StGB auch strafbewährt ist, ausreichende Instrumente zur Verfügung, falls die Bundesregierung die Beantwortung der Fragen mit einem entsprechenden Geheimhaltungsgrad versieht³⁸; eine ent-

34 Vgl. *Martin Morlok*, in: *Horst Dreier* (Hrsg.), *Grundgesetz. Kommentar*, Band II, Tübingen 2006, Art. 38, Rn. 160; *Christian Dicke*, a.a.O. (Fn. 24), Art. 43, Rn. 16.

35 Vgl. ebenda; *Hubert Weis*, a.a.O. (Fn. 7), S. 272.

36 Vgl. BayVerfGH, in: *NVwZ* 2007, S. 204, S. 205.

37 Vgl. Anlage 3 zur GO BT, beschlossen gemäß § 17 GO BT; ausführliche Darstellung bei *Gerhard Jahn* / *Dieter Engels*, *Geheimschutzordnung des Bundes*, in: *Hans-Peter Schneider* / *Wolfgang Zeh* (Hrsg.), *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland*, Berlin / New York 1989, § 20.

38 Vgl. BVerfGE 70, S. 324, S. 384; *Hans Hugo Klein*, a.a.O. (Fn. 6), § 50, Rn. 39.

sprechende Einstufung wäre nach § 3 Abs. 2 der Geheimschutzordnung auch für die Behandlung im Bundestag maßgeblich. Insoweit ergibt sich aus einer systematischen Gesamtschau der Art. 42 Abs. 1 S. 2, Art. 44 Abs. 2 S. 1, Art. 45a Abs. 3 und Art. 53a GG, dass den Geheimschutzinteressen nicht durch Informationsverweigerung, sondern durch eine Beratung unter Ausschluss der Öffentlichkeit Rechnung getragen werden soll.³⁹ Maxime ist demnach, die „Belange des Geheimschutzes *durch*, nicht *gegen* das Parlament“⁴⁰ zu wahren. In einer parlamentarischen Demokratie kann und darf es Staatsgeheimnisse, die gegenüber der Volksvertretung zu verbergen wären, nicht geben.⁴¹

Regelmäßig wird hierfür die Geheimschutzordnung des Bundestages ausreichend Raum bieten, um sowohl den Geheimhaltungsbedürfnissen als auch den Informationsansprüchen gleichermaßen Rechnung zu tragen und eine grenzenlose Publizität der Angaben zu vermeiden; im äußersten Fall wäre in Erwägung zu ziehen, ein besonderes Kontrollgremium für Kriegswaffenexporte zu schaffen, wie dies für die Kontrolle der Geheimdienste und mit dem G10-Gremium geschehen ist.⁴² Auch diesbezüglich hat die Bundesregierung jedoch nichts geltend gemacht und keine entsprechenden denkbaren Vorkehrungen in ihre Überlegungen einbezogen; sie hat vielmehr nur allgemein auf die Geheimhaltung der Sitzungen des Bundessicherheitsrates nach dessen Geschäftsordnung verwiesen. Auch hier greift die bereits erläuterte Argumentation zur Rechtswirkung von Geschäftsordnungen, die reines Intraorganrecht darstellen und Rechte beziehungsweise Pflichten von Außenstehenden nicht begründen kann, so dass sich daraus kein Informationsverweigerungsrecht gegenüber dem Parlament ergeben kann. Eine Geheimhaltung, an die das Parlament gebunden wäre, kann sich daher nur aus seiner eigenen Geschäftsordnung ergeben; daher sieht die Geschäftsordnung des Bundestages für derart gelagerte Fälle gerade vor, dass Dokumente, die von der Bundesregierung entsprechend eingestuft werden, auch vom Bundestag dieser Anordnung entsprechend zu behandeln sind (vgl. oben). Aus dieser Regelung ergibt sich aber zugleich, dass sich die Geheimhaltung niemals generell auf sämtliche Beratungen des Gremiums beziehen kann, sondern diese – jedenfalls mit Wirksamkeit gegenüber dem Bundestag – nur im Einzelfall gesondert angeordnet werden kann und dann wie erläutert keine Geheimhaltung vor dem Bundestag, sondern durch die damit befassten Bundestagsgremien nach sich zieht.

Aus alledem ergibt sich, dass staatlicher Geheimschutzbedarf die Verweigerung also nicht zu rechtfertigen vermag.⁴³

Neben staatlichen Geheimhaltungsinteressen könnte jedoch auch grundrechtlicher Persönlichkeitsschutz des Exporteurs einer Offenlegung der geforderten Angaben entgegenstehen. Dies ist einerseits unter dem Blickwinkel des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 2 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG), andererseits als Ausfluss aus der Eigentums- und Berufsfreiheit der betroffenen Exporteure (Art. 14 Abs. 1, Art. 12 Abs. 1

39 Vgl. *Gerald Roth*, in: *Dieter C. Umbach / Thomas Clemens* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 24), Art. 38, Rn. 116.

40 *Horst Dreier*, Regelungsform und Regelungsinhalt des autonomen Parlamentsrechts, in: JZ 1990, S. 310, S. 319 (Hervorhebungen im Original).

41 Vgl. ebenda, S. 319.

42 Zu dem dahinter stehenden Prinzip der „abgestuften Öffentlichkeit“ vgl. *Christoph Gusy*, Parlamentarische Kontrolle der Nachrichtendienste im demokratischen Rechtsstaat, in: ZRP 2008, S. 36, S. 38 ff.

43 Anderer Auffassung jedoch *Klaus Vogelgesang*, a.a.O. (Fn. 18), S. 7.

GG) zu sehen. Diesen kann durch Vorkehrungen auf der Ebene des „Wie“ der Beantwortung typischerweise nicht in gleichem Maße begegnet werden, denn die Einstufung persönlicher oder wirtschaftlicher Angelegenheiten als Verschlusssache (VS) kommt meist nicht in Betracht. Eine solche Einstufung kann nämlich allein öffentlichen, nicht aber privaten Interessen dienen. § 2 Abs. 4 der Geheimschutzordnung des Bundestages erfordert etwa für die Einstufung als „VS-vertraulich“, dass die Kenntnisnahme der Angelegenheit durch Unbefugte „den Interessen der Bundesrepublik Deutschland oder eines ihrer Länder abträglich oder für einen fremden Staat von Vorteil sein könnte“⁴⁴. § 2a der Geheimschutzordnung des Bundestages ermöglicht jedoch fakultativ, auch zugunsten von Individualbelangen die Einstufung als geheim (§ 2a Abs. 1) oder vertraulich (§ 2a Abs. 2). Anders als die zwingende Geheimhaltungsanordnung gemäß § 2 der Geheimschutzordnung steht dies jedoch im Ermessen der herausgebenden Stelle, hier der Bundesregierung und erfordert im Einzelfall einer Abwägung der widerstreitenden Belange.

Beide Rechtspositionen – der Informationsanspruch der Abgeordneten wie der Anspruch der betroffenen Privaten auf Persönlichkeitsschutz – sind verfassungsrechtlich fundiert; keiner der beiden Ansprüche genießt unbedingten Vorrang. Eine prinzipielle Höherrangigkeit des Persönlichkeitsschutzes könnte nur für den Fall, dass die Intimsphäre und damit der absolut geschützte Bereich privater Lebensgestaltung betroffen ist, zur Unzumutbarkeit der Veröffentlichung führen.⁴⁵ Davon kann hier jedoch keine Rede sein; im Gegenteil geht es um unternehmerische Aktivitäten der Rüstungsindustrie, die eher damit zu rechnen hat, die Aufmerksamkeit des die Regierung kontrollierenden Parlaments zu erregen.⁴⁶ Daher ist eine Abwägung vorzunehmen, um beiden Positionen im Einzelfall gerecht zu werden. Dabei erscheint es jedoch höchst zweifelhaft, ob dem Persönlichkeitsschutz ein Übergewicht gegenüber den parlamentarischen Informationsbedürfnissen zukommen kann, denn der Exporteur selbst – als Marktteilnehmer in einem politisch besonders sensiblen Segment – hat durch seinen Genehmigungsantrag den Anlass für die öffentliche Auseinandersetzung mit den Exporten gegeben. Gefordert werden seitens des Parlaments auch nur die – im öffentlichen Interesse liegenden – Umstände der Genehmigung, nicht vertrauliche Betriebsinterne etwa über Konstruktion und Produktion der in Rede stehenden Kriegswaffen selbst. Mag die Beantwortung der parlamentarischen Fragen somit zwar Einblicke in die beruflichen und unternehmerischen Aktivitäten des Exporteurs gewähren, so ist doch zu bedenken, dass diese Informationen über die konkret erteilten Genehmigungen ohnehin im Rahmen des nächsten Rüstungskontrollberichts der Öffentlichkeit zugänglich würden.⁴⁷

Gegen einen in der Abwägung das parlamentarische Informationsbedürfnis überlagernen privaten Persönlichkeitsschutz ist ferner einzuwenden, dass zentrale Tatsachen durch die Presseberichterstattung ohnehin bereits veröffentlicht waren; die parlamentarischen Anfragen betrafen vielmehr die Bewertung und Hintergründe der erteilten Genehmigungen seitens der Bundesregierung und die Begleitumstände der Genehmigungserteilung, ohne dass

44 *Christian Raap*, Grundrechtsschutz bei der Information des Parlaments durch die Bundesregierung, in: NJW 1997, S. 508, S. 508 f.

45 Vgl. BVerfGE 65, S. 1, S. 45 f.; BVerfGE 67, S. 100, S. 144.

46 Vgl. BayVerfGH, in: NVwZ 2007, S. 204, S. 208; *Jürgen Lennartz / Günther Kiefer*, a.a.O. (Fn. 18), S. 189.

47 Zugleich jedoch erfüllt der Rüstungsexportbericht nicht die Informationsansprüche des Parlaments, da die Regierung nicht über Art und Zeitpunkt der Beantwortung der Anfragen des Parlaments disponieren darf.

hierdurch in erheblichem Maße zusätzliche Beeinträchtigungen des Persönlichkeitsrechts zu befürchten gewesen wären.⁴⁸ Der Eingriff wäre also vergleichsweise gering und ist durch die in einer Demokratie hoch anzusiedelnden parlamentarischen Kontrollbefugnisse gerechtfertigt. Gerade in einem politisch hochsensiblen Bereich wie der Kriegswaffenausfuhr, was sich wie bereits erläutert in der verfassungsrechtlich angeordneten Gesamtverantwortung des Regierungskollegiums (Art. 26 Abs. 2 GG) manifestiert, ist parlamentarische Kontrolle besonders wichtig und muss sich effektiv vollziehen⁴⁹; daher müssen private Grundrechte in einer solchen Konstellation zurücktreten. Auch Rechte privater Dritter vermögen die Informationsverweigerung der Regierung nicht zu legitimieren.

2.3. Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung

Damit verbleibt als rechtfertigender Ansatz nur noch die Berufung auf den Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung, der den parlamentarischen Kontrollrechten eine äußerste Grenze zieht. Auch hier kommt zum Tragen, dass die Informationsansprüche der Verwirklichung der Gewaltenteilung (Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG) dienen. Umgekehrt müssen diese dann aber auch den der Exekutivgewalt zugewiesenen Aufgabenbereich respektieren.

In der Entscheidung zum Flick-Untersuchungsausschuss⁵⁰ hat das Bundesverfassungsgericht prinzipiell zwischen dem Vorgang der Willensbildung innerhalb der Regierung, der dem Parlament unzugänglich ist, und dem Ergebnis sowie Ausfluss der internen Regierungsarbeit, der parlamentarischer Kontrolle unterliegt, differenziert. Je weiter ein parlamentarisches Informationsbegehren auch die internen Willensbildungsprozesse berührt, umso gewichtiger müssen die dieses tragenden Kontrollbedürfnisse sein.⁵¹ *Joachim Wieland* zog dementsprechend die Konsequenz, dass die Ergebnisse und selbst die Begründung der Beschlüsse des Bundessicherheitsrates nicht unter das Beratungsgeheimnis fielen. Wie auch bei Gerichtsurteilen unterlägen nur der Gang der Beratungen und das Abstimmungsverhalten der Geheimhaltung; geschützt sei nur die Meinungsbildung.⁵² Unter den Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung, der parlamentarischem Zugriff grundsätzlich entzogen ist, fällt demnach der gesamte Bereich der internen Willensbildung in der Bundesregierung mit den zugrunde liegenden Motivationen, strategischen Erwägungen und politischen Einschätzungen.⁵³ Geschützt ist also die interne Vertraulichkeit des Regierungskollegiums.

Aus diesen Erwägungen ergeben sich aber auch die Grenzen, die dieser Rechtfertigungsmöglichkeit inhärent sind: Zwar ist der innere Vorgang der Entscheidung geschützt, es soll ein Mitregieren der Legislative verhindert werden; in laufende Verhandlungen und die Ent-

48 Vgl. *Gerald Kretschmer*, a.a.O. (Fn. 32), Art. 38, Rn. 75; *Christian Raap*, a.a.O. (Fn. 44), S. 509.

49 Vgl. die insoweit schlüssige und überzeugende Argumentation von *Hans-Christian Ströbele* (Fn. 5) in seinem Organstreitantrag unter C.II.3., S. 22 f.

50 Vgl. BVerfGE 67, S. 100.

51 Vgl. BVerfGE 110, S. 199, S. 222.

52 Vgl. *Konrad Lischka*, Die Koalition der Geheimniskrämer, in: Spiegel Online vom 10. Juli 2011, <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,773501,00.html> (Abruf am 7. Dezember 2011).

53 Vgl. *Gerald Kretschmer*, a.a.O. (Fn. 32), Art. 43, Rn. 22; *Christoph Brüning*, a.a.O. (Fn. 21), S. 538.

scheidungsvorbereitung und -findung soll nicht eingegriffen werden.⁵⁴ Umgekehrt ist damit aber klar, dass das Ergebnis, die eigentliche Regierungsentscheidung als solche und auch deren amtliche Begründung, dem Zugriff des Parlaments keinesfalls entzogen sein kann⁵⁵ – und insbesondere hierauf bezogen sich die Streitgegenständlichen Fragen der Parlamentarier. Es kann und darf insoweit keinen parlamentsfreien Raum gubernativer Entscheidungen geben.⁵⁶

Diese grundlegende Gegenüberstellung wurde in der folgenden Judikatur⁵⁷ präzisiert und teils auch relativiert; es könne demnach sowohl unausforschbare Ergebnisse als auch kontrollierbare Entscheidungsvorgänge geben. Letztlich ist also stets eine Abwägung zwischen der exekutiven Eigenverantwortung und dem parlamentarischen Kontrollbedürfnis vorzunehmen⁵⁸: Dabei ist einerseits zu berücksichtigen, dass es hier um einen besonders sensiblen Bereich, nämlich Fragen der Außen- und Sicherheitspolitik geht, in dem dem Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung ein besonders hohes Gewicht zukommt. Andererseits ist jedoch in Rechnung zu stellen, dass Fragen der Kriegswaffenkontrolle – wie der Zusammenhang des Art. 26 Abs. 2 GG mit dessen Absatz 1 belegt – eng mit Friedenswahrung und Kriegsverhütung in Verbindung stehen. Gerade dieser militärische Bereich wie insgesamt alle Fragen, die mit „Krieg und Frieden“ zusammenhängen, sollen nach der Gesamtkonzeption des Grundgesetzes gerade nicht (mehr) in die alleinige Entscheidungsgewalt der Exekutive, sondern in die parlamentarische Verantwortung gestellt sein. Diese Grundentscheidung spiegelt sich in der Konzeption der Bundeswehr als „Parlamentsarmee“ und im prinzipiellen Parlamentsvorbehalt für deren Einsatz wider.⁵⁹ Auch die Regelungen in Art. 45a Abs. 2, 45b und besonders in Art. 53a Abs. 2 GG verdeutlichen, dass sich die Informationsansprüche des Parlaments selbst auf die Verteidigung, damit also auf den klassischen Sicherheitsbereich, erstrecken.⁶⁰

Anders als bei zu beachtenden Geheimhaltungsinteressen kann die Bundesregierung hier über die Offenlegung disponieren: Sie kann sich auf die Vertraulichkeit ihrer internen Willensbildung berufen – muss dies aber nicht und ist daher befugt, die Informationen bereitzustellen.⁶¹ Die Behauptung der Regierung, die begehrten Angaben nicht machen zu *dürfen*, trifft unter diesem Gesichtspunkt also jedenfalls nicht zu; § 22 Abs. 3 S. 2 GO BReg enthält die entsprechende Ermächtigung des Bundeskanzlers.⁶²

Die Bundesregierung verweigerte aber sogar jede Auskunft nur darüber, ob überhaupt eine Entscheidung gefallen sei – was zweifellos nicht in den Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung fällt. Ferner betrafen die Fragen der Parlamentarier vor allem die Bewertung der Genehmigungsfähigkeit und die Begleitumstände der Waffengeschäfte mit Blick auf

54 Vgl. *Peter Badura*, a.a.O. (Fn. 28), E 17.

55 Vgl. *Markus Algermissen*, Aktenvorlagerecht als Instrument parlamentarischer Information und Kontrolle. Zum Beschluss des BVerfG vom 30. März 2004 – 2 BvK 1/01, in: ZParl, 35. Jg. (2004), H. 3, S. 487 – 496, S. 491.

56 Vgl. *Meinhard Schröder*, a.a.O. (Fn. 9), Art. 43, Rn. 35.

57 Vgl. BVerfGE 110, S. 199, S. 219.

58 Vgl. *Markus Algermissen*, a.a.O. (Fn. 55), S. 491.

59 Vgl. BVerfGE 90, S. 286; *Dieter Wiefelspütz*, Der Einsatz bewaffneter deutscher Streitkräfte im Ausland, in: AöR 2007, S. 44, S. 90.

60 Vgl. *Joachim Linck*, a.a.O. (Fn. 6), S. 962.

61 Vgl. *Hans Hugo Klein*, a.a.O. (Fn. 16), Art. 43, Rn. 108.

62 Vgl. *Kai Zährle*, Der Bundessicherheitsrat, in: Der Staat 2005, S. 462, S. 473.

mögliche Schmiergeldzahlungen; all dies bezog sich auf eine – jedenfalls der Berichterstattung nach – abgeschlossene Entscheidung und wollte nur deren Rechtmäßigkeit und politische Würdigung erforschen, ohne dass dadurch das Parlament sich an die Stelle der Regierung setzen, mitregieren oder deren interne Abstimmungsprozesse nachvollziehen wollte; es galt allein, dem parlamentarischen Kontrollauftrag effektiv nachzukommen. Diesem steht der Zusammenhang mit Fragen der Außen- und Sicherheitspolitik nicht im Wege. Dies gilt umso mehr, als es um die Untersuchung und Aufdeckung von damit verbundenen Rechtsverstößen oder vergleichbaren Missständen geht.⁶³

Sollten Teile der gestellten Fragen – jedenfalls nach Auffassung der Regierung – die Grenze dieses geschützten Internbereichs berühren, hätte auch dies jedenfalls eine substantiierte Darlegung und Begründung erfordert⁶⁴, die die Regierung in jedem Falle schuldig geblieben ist. Auch diese Rechtfertigungsschiene greift also nicht.

2.4. Ergebnis: bewusster Verfassungsverstoß

Trotz bestehender Grenzen ist die Antwortpflicht der Bundesregierung die Regel, die Verweigerung der Antwort die begründungsbedürftige Ausnahme.⁶⁵ Die anerkannten Rechtfertigungsmöglichkeiten mit Blick auf private oder staatliche Geheimhaltungsinteressen oder Aspekte der Gewaltenteilung sind im Ergebnis sämtlich nicht einschlägig; der Bundesregierung stand demnach kein Informationsverweigerungsrecht zu; sie war verfassungsrechtlich zur Beantwortung der gestellten Anfragen verpflichtet und ist dieser Obligation nicht in gefordertem Maße nachgekommen, ohne dass sie hierfür hinreichend grundgesetzlich abgesicherte Legitimationen vorbringen konnte. Das bloße Schweigen unter dem wortkarg vorgebrachten Deckmantel der Geheimhaltung ist daher als bewusster Verfassungsverstoß zu qualifizieren.

Klaus Vogelgesang wies im Jahre 1988⁶⁶ eine Verfassungsänderung (oder -klarstellung) durch explizite Aufnahme der Interpellation als Minderheitsrecht noch mit der Begründung zurück, es sei „schwer vorstellbar, dass eine Beantwortung ohne Angabe von Gründen abgelehnt würde, denn dies würde mit Sicherheit als Affront gegenüber dem Parlament empfunden, besonders wenn dies sich mehrfach wiederholen würde“⁶⁷. Dass die derzeit amtierende Bundesregierung genau dies tut und sich die Blöße dieses Affronts gibt, zeigt den fragwürdigen Umgang der Regierung mit dem Parlament. Es bleibt zu hoffen, dass das Bundesverfassungsgericht anlässlich des Organstreitverfahrens der drei Grünen-Parlamentarier dieser Tendenz mangelnder Parlamentsbeteiligung entschieden entgegentritt.

63 Vgl. BVerfGE 110, S. 199, S. 222; *Jürgen Lennartz / Günther Kiefer*, a.a.O. (Fn. 18), S. 191.

64 Vgl. *Hans Hugo Klein*, a.a.O. (Fn. 16), Art. 43, Rn. 109.

65 Zusammenfassend ebenda, Art. 43, Rn. 96.

66 Allerdings noch unter Ablehnung eines verfassungsrechtlich fundierten, über das Zitierrecht des Art. 43 Abs. 1 GG hinausgehenden Interpellationsrecht, wie es heute überwiegend aus Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG abgeleitet wird.

67 Vgl. *Klaus Vogelgesang*, a.a.O. (Fn. 18), S. 10.