



Sachstand

Fragen zum parlamentarischen Fragerecht betreffend Genehmigungsbescheide nach der Dual-Use-Verordnung

Fragen zum parlamentarischen Fragerecht betreffend Genehmigungsbescheide nach der Dual-Use-Verordnung

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 101/21
Abschluss der Arbeit: 20. Mai 2021
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

1. Fragestellung

Gefragt wird, inwieweit Geheimhaltungsinteressen Dritter an Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen das parlamentarische Fragerecht begrenzen können. Konkret geht es um ein Auskunftsverlangen betreffend Genehmigungsbescheide nach der Verordnung (EG) Nr. 428/2009 des Rates vom 5. Mai 2009 über eine Gemeinschaftsregelung für die Kontrolle der Ausfuhr, der Verbringung, der Vermittlung und der Durchfuhr von Gütern mit doppeltem Verwendungszweck (Dual-Use-Verordnung)¹. Weiter wird gefragt, ob das parlamentarische Fragerecht zur Akteneinsichtnahme berechtigt.

2. Umfang und Grenzen des Fragerechts der Abgeordneten

2.1. Grundlagen²

Das parlamentarische Frage- und Informationsrecht (Interpellationsrecht) ist im Grundgesetz **nicht ausdrücklich normiert**. Das Bundesverfassungsgericht³ wie auch die Literatur⁴ leiten das Interpellationsrecht aus dem **Status des Abgeordneten** nach Art. 38 Abs. 1 S. 2 Grundgesetz (GG) und dem **Demokratieprinzip** des Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG ab. Die Ausgestaltung des Fragerechts erfolgt in der Geschäftsordnung des Bundestages (§§ 100 ff. GO-BT⁵). Die GO-BT sieht insbesondere die Instrumente der Kleinen und Großen Anfragen sowie die Fragen einzelner Mitglieder des Bundestages vor.

Mit dem Fragerecht der Abgeordneten korrespondiert grundsätzlich eine **Antwortpflicht** der Bundesregierung.⁶ Diese Antwortpflicht ist aus Sicht des Bundesverfassungsgerichts Voraussetzung für eine sachgerechte Verwirklichung der parlamentarischen Kontrolle.⁷

2.2. Begrenzung des Fragerechts

Die Frage- und Informationsrechte der Abgeordneten gelten **nicht unbegrenzt**. Die Bundesregierung ist nur insoweit zur Information verpflichtet, als sich das Informationsbegehren auf einen zulässigen

1 Verordnung (EG) Nr. 428/2009 des Rates vom 5. Mai 2009, ABl. L 134 vom 29.5.2009, S. 1.

2 Siehe zum Folgenden den Sachstand der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages, „Zum parlamentarischen Fragerecht und zum Anspruch nach dem Informationsfreiheitsgesetz bei Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen“, WD 3 - 3000 - 004/21, abrufbar unter <https://www.bundestag.de/resource/blob/829214/cc8316bc7eb35b4efd61efa378d987b7/WD-3-004-21-pdf-data.pdf>.

3 Vgl. BVerfGE 124, 161 (188); 137, 185 (230 f.).

4 Siehe nur Klein, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), GG, 93. EL Oktober 2020, Art. 43 Rn. 82 m.w.N.

5 Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Juli 1980 (BGBl. I S. 1237) zuletzt geändert laut Bekanntmachung vom 25. März 2021 (BGBl. I S. 734).

6 BVerfGE 124, 161 (188); 137, 185 (231).

7 BVerfGE 137, 185 (231 ff.).

Gegenstand richtet und der Informationsweitergabe keine verfassungsrechtlichen Gründe entgegenstehen.

Entsprechend der verfassungsrechtlichen Grundlage im Demokratieprinzip und in der daraus folgenden Verantwortlichkeit der Regierung gegenüber dem Parlament dürfen sich Fragen nur auf **Sachverhalte aus dem Verantwortungsbereich der Regierung** (einschließlich des Verantwortungsbereichs nachgeordneter Behörden) beziehen.⁸ Allgemeine Voraussetzung für die Einordnung eines Sachverhalts als im Verantwortungsbereich der Regierung stehend ist, dass die Bundesregierung entsprechende Einwirkungsrechte innehat. Innerhalb dieses Rahmens hat die Bundesregierung grundsätzlich alle Informationen mitzuteilen, über die sie verfügt oder die sie mit zumutbarem Aufwand erlangen kann.⁹

Der Bundesgesetzgeber hat es bislang unterlassen, Regelungen zur Begrenzung parlamentarischer Informationsansprüche zu normieren. Das Bundesverfassungsgericht hat allerdings folgende **Fallgruppen** entwickelt, die die Beantwortungspflicht einschränken: Fehlende Zuständigkeit der Bundesregierung, die Berührung des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung als Ausprägung des Gewaltenteilungsgrundsatzes, die Gefährdung des Staatswohls sowie die Grundrechte Dritter.¹⁰ Die Gefährdung des Staatswohls rechtfertigt allerdings in der Regel lediglich die Einhaltung besonderer Geheimschutzmaßnahmen, nicht die Verweigerung der Auskunft.¹¹ Im Folgenden wird auf die hier relevanten **Geheimhaltungsinteressen** eingegangen.

2.2.1. Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse als Grenze des Fragerechts

Von Bedeutung ist insoweit vor allem der von Art. 12 Abs. 1 GG und Art. 14 Abs. 1 GG gewährleistete **Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen**. Er verbietet die unbefugte Weitergabe von Unternehmensdaten, die nicht offenkundig sind und an deren Nichtverbreitung der Rechtsträger ein berechtigtes Interesse hat.¹²

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts werden als Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse „alle auf ein Unternehmen bezogenen Tatsachen, Umstände und Vorgänge verstanden, die nicht offenkundig, sondern nur einem begrenzten Personenkreis zugänglich sind und an deren Nichtverbreitung der Rechtsträger ein berechtigtes Interesse hat“¹³.

8 BVerfGE 124, 161 (189); 147, 50 (133 f.).

9 BVerfGE 147, 50 (147 f.).

10 Jarass, in: Jarass/Pieroth (Hrsg.), 16. Aufl. 2020, GG, Art. 38 Rn. 59 f.; Müller, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, 7. Aufl. 2018, Art. 38 Rn. 29, Rn. 85 ff.

11 Magiera, in: Sachs (Hrsg.), GG, 9. Aufl. 2021, Art. 38 Rn. 42; Lennartz/Kiefer, Parlamentarische Anfragen im Spannungsfeld von Regierungskontrolle und Geheimhaltungsinteressen, in: DÖV 2006, S. 185 (S. 186).

12 Kallerhoff/Mayen, in: Stelkens/Bonk/Sachs (Hrsg.), VwVfG, 9. Aufl. 2018, § 30 Rn. 13.

13 BVerfGE 115, 205 (230).

Das danach erforderliche **berechtigte Geheimhaltungsinteresse** des Geheimnisträgers besteht nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, wenn die Offenlegung der Information geeignet ist, **exklusives technisches** oder **kaufmännisches Wissen** den Marktkonkurrenten zugänglich zu machen und so die **Wettbewerbsposition** des Unternehmens **nachteilig zu beeinflussen**.¹⁴ Als Beispiele nennt das Bundesverfassungsgericht unter anderem Umsätze, Ertragslagen, Geschäftsbücher, Kundenlisten, Bezugsquellen, Konditionen, Marktstrategien, Unterlagen zur Kreditwürdigkeit sowie Kalkulationsunterlagen, Patentanmeldungen und sonstige Entwicklungs- und Forschungsprojekte gezählt, durch welche die wirtschaftlichen Verhältnisse eines Betriebs maßgeblich bestimmt werden können.¹⁵

2.2.2. Genehmigungsbefreiung nach der Dual-Use-Verordnung

Die Dual-Use-Verordnung reguliert die Ausfuhr und sonstige Verbringung von Gütern in EU-Drittstaaten, welche sowohl für zivile als auch für militärische Zwecke verwendet werden können (Art. 1, Art. 2 Nr. 1 Dual-Use-Verordnung). Gemäß Art. 3 Abs. 1 Dual-Use-Verordnung unterliegt die Ausfuhr von in Anlage 1 Dual-Use-Verordnung genannten Gütern einem Genehmigungsverbehalt. Die zuständige deutsche Genehmigungsbehörde ist gemäß § 13 Abs. 1 Außenwirtschaftsgesetz (AWG)¹⁶ das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA).

Sonderregelungen in der Dual-Use-Verordnung oder dem deutschen Außenwirtschaftsrecht betreffend das parlamentarische Fragerecht der Abgeordneten sind nicht vorhanden. Es gelten die oben dargestellten Grundsätze zum Umfang und zu den Grenzen des parlamentarischen Fragerechts.

Die Genehmigungsbescheide ergehen im Rahmen eines verwaltungsrechtlichen Verfahrens, dessen nähere Ausgestaltung durch die Außenwirtschaftsverordnung (AWV)¹⁷ geregelt ist. Art. 20 Abs. 1 Dual-Use-Verordnung verpflichtet die Ausführer, ausführliche Aufzeichnungen oder Register zu führen, die insbesondere Geschäftspapiere wie Rechnungen, Ladungsverzeichnisse, Beförderungs- oder sonstige Versandpapiere enthalten müssen. Anhand dieser Dokumente soll die Bezeichnung der Güter mit doppeltem Verwendungszweck, ihre **Menge, Name** und **Anschrift** des **Ausführers** und des **Empfängers**, sowie – soweit bekannt – die Endverwendung und der Endverwender der Güter mit doppeltem Verwendungszweck festgestellt werden können. Anhang IIIa der Dual-Use-Verordnung enthält ein Musterformblatt für Einzel- oder Globalgenehmigungen für die Ausfuhr. Aus diesem geht hervor, dass insbesondere auch Menge und **Wert** der auszuführenden Güter aufzulisten sind.

14 BVerwG, Urteil vom 28. Mai 2009 – 7 C 18/08 (VG Hamburg), NVwZ 2009, S. 1113 (S. 1114).

15 BVerfGE 115, 205 (230 f.).

16 Außenwirtschaftsgesetz vom 6. Juni 2013 (BGBl. I S. 1482), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 10. Juli 2020 (BGBl. I S. 1637).

17 Außenwirtschaftsverordnung vom 2. August 2013 (BGBl. I S. 2865), zuletzt geändert durch Art. 7 Abs. 19 des Gesetzes vom 12. Mai 2021 (BGBl. I S. 990).

Ob die Inhalte von Genehmigungsbescheiden nach der Dual-Use-Verordnung Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse darstellen, kann hier ohne Kenntnis des genauen Inhalts nicht abschließend beantwortet werden. Es spricht aber viel dafür, dass die Genehmigungen verschiedene Informationen enthalten, die unter den vom Bundesverfassungsgericht weitgefassten Begriff der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse fallen. Insbesondere ist hier an die im Musterformblatt vorgesehenen Angaben zu den Vertragspartnern und zu den Mengen und dem Wert der ausgeführten Güter zu denken, die Rückschlüsse auf den Preis als marktrelevantes Kriterium möglich machen.

Im Falle einer Auskunftsverweigerung ist die Bundesregierung zu einer **Begründung** verpflichtet,¹⁸ deren Ausführlichkeit der jeweiligen Problemlage angemessen sein muss.¹⁹

2.2.3. Die Beantwortung über die Geheimschutzstelle als milderes Mittel

Der parlamentarische Informationsanspruch ist auf Beantwortung in öffentlicher Form angelegt. Wäre anderenfalls die Beantwortung eines Auskunftersuchens zu verweigern, kann jedoch auch eine das Geheimhaltungsinteresse und das parlamentarische Informationsinteresse schonende Informationsverschaffung angezeigt sein.²⁰ Es bedarf insoweit einer **einzelfallbezogenen Abwägung** des verfassungsrechtlichen Auskunftsrechts des Parlaments mit den ihm entgegenstehenden Positionen, d. h. einer Verhältnismäßigkeitsprüfung.²¹ Vor allem dann, wenn durch die Offenlegung Geheimhaltungs- oder Persönlichkeitsinteressen Einzelner betroffen sind, ist im Rahmen der Abwägung zu prüfen, ob als **milderes Mittel** die Möglichkeit besteht, sensible Daten durch **Geheimschutzmaßnahmen** vor einer öffentlichen Preisgabe zu bewahren. Ist dies der Fall, bleibt die Regierung regelmäßig zur Antwort verpflichtet.²² Bei Fragen der Abgeordneten besteht für die Bundesregierung grundsätzlich die Möglichkeit, ihre Antworten unter Verweis auf Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse in der Geheimschutzstelle des Bundestages zu hinterlegen. Die Bundesregierung hat folglich zu überprüfen, ob eine Geheimhaltung durch die Anwendung der Geheimschutzordnung des Deutschen Bundestages²³ zu gewährleisten wäre.²⁴ Ist dies möglich, hat dieser Weg als milderes Mittel Vorrang vor einer Verweigerung der Antwort.²⁵

18 BVerfGE 147, 50 (149); Magiera, in: Sachs (Hrsg.), GG, 9. Aufl. 2021, Art. 38 Rn. 41.

19 Vgl. für die Auskunftersuchen der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse BVerfG, Beschl. v. 16. Dezember 2020 – 2 BvE 4/18, NVwZ 2021, S. 628 (Rn. 96).

20 Zum Ganzen: BVerfGE 124, 161 (193).

21 Vgl. Müller, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, 7. Aufl. 2018, Art. 38 Rn. 89.

22 Butzer, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK GG, 46. Edition Stand: 15. Februar 2021, Art. 38 Rn. 171.

23 Anlage 3 zur Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages.

24 Butzer, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK GG, 46. Edition Stand: 15. Februar 2021, Art. 38 Rn. 171 f.; BVerfGE 124, 161 (193); 146, 1 (43 f.).

25 Butzer, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK GG, 46. Edition Stand: 15. Februar 2021, Art. 38 Rn. 171.

2.3. Fragerecht und Akteneinsichtsrecht

Die parlamentarischen Kontrollrechte differenziert die Literatur zwischen Selbst- und Fremdinformationsrechten des Parlaments.²⁶ Während das Selbstinformationsrecht einen unmittelbaren eigenen Zugriff auf den Gegenstand des Informationsinteresses ermöglicht, gewährleistet das Fremdinformationsrecht nur, dass die Informationen ihrem Inhalt nach durch einen Dritten zur Verfügung gestellt werden. Nur das Selbstinformationsrecht umfasst ein Akteneinsichtsrecht.

Nach **wohl herrschender Meinung in der Literatur** haben einzelne Bundestagsabgeordnete aus dem parlamentarischen Fragerecht **keinen Anspruch auf Akteneinsicht**.²⁷ Anders als einige Landesverfassungen sieht das Grundgesetz für den einzelnen Abgeordneten keine allgemeine Berechtigung vor, in bei der Exekutive befindliche Akten Einsicht zu nehmen.²⁸ Lediglich bereichsspezifisch und für bestimmte Teile des Bundestages ist auf Bundesebene ein solches Recht einfachgesetzlich geregelt, wie bspw. für den Untersuchungsausschuss (§ 18 Abs. 1 Untersuchungsausschussgesetz²⁹), den Petitionsausschuss (§ 1 Gesetz über die Befugnisse des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages³⁰) sowie für den Wehrbeauftragten (§ 3 Nr. 1 S. 1 Gesetz über den Wehrbeauftragten des Deutschen Bundestages³¹). Teilweise wird in der Literatur erwogen, ein Akteneinsichtsrecht aus dem Zitierrecht aus Art. 43 Abs. 1 GG herzuleiten. Dem werden jedoch systematische Erwägungen entgegengehalten. Das Zitierrecht stelle ein Fremdinformationsrecht dar, während das hier zu konstruierende Akteneinsichtsrecht ein Selbstinformationsrecht sei. Auch eine Verankerung in der Regelung des Art. 35 GG zur Amtshilfe wird abgelehnt, da Parlament und Regierung keine „Behörden“ im Sinne dieser Vorschriften seien.³²

-
- 26 Müller, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, 7. Aufl. 2018, Art. 38 Rn. 28; Magiera, in: Sachs (Hrsg.), GG, 9. Aufl. 2021, Art. 38 Rn. 39 f.; Klein, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), GG, 93. EL Oktober 2020, Art. 43 Rn. 118; siehe zum Folgenden auch die Ausarbeitungen der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages, „Einsicht in wirtschaftliche Gutachten der Deutschen Bahn AG durch Bundestagsabgeordnete“, WD 3 - 3000 - 144/18, abrufbar unter <https://www.bundestag.de/resource/blob/563832/99ffb29acf30b284ebc3a184b66f1803/WD-3-144-18-pdf-data.pdf> sowie „Das Akteneinsichtsrecht als Auskunftsrecht des einzelnen Abgeordneten“, WD 3 - 3000 - 293/15, abrufbar unter <https://www.bundestag.de/resource/blob/407670/0e99ce226f0dd44c8de9fa5ff298d40e/WD-3-293-15-pdf-data.pdf>.
- 27 Siehe Klein, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), GG, 93. EL Oktober 2020, Art. 43 Rn. 118; Lorz/Richterich, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz (Hrsg.), Parlamentsrecht, 2016, § 35 Rn. 94.
- 28 Siehe beispielsweise Art. 45 Abs. 2 S. 1 Verfassung von Berlin: „Jeder Abgeordnete hat das Recht, Einsicht in Akten und sonstige amtliche Unterlagen der Verwaltung zu nehmen.“
- 29 Untersuchungsausschussgesetz vom 19.6.2001 (BGBl. I S. 1142), das zuletzt geändert durch Art. 12 Abs. 1 des Gesetzes vom 21.12.2020 (BGBl. I S. 3229).
- 30 Gesetz nach Artikel 45c des Grundgesetzes vom 19.7.1975 (BGBl. I S. 1921), geändert durch Ar. 4 Abs. 5 des Gesetzes vom 5.5.2004 (BGBl. I S. 718).
- 31 Gesetz zu Artikel 45b des Grundgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 16. Juni 1982 (BGBl. I S. 677), zuletzt durch Art. 15 Absatz 68 des Gesetzes vom 5. Februar 2009 (BGBl. I S. 160).
- 32 Siehe zum Ganzen Lorz/Richterich, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz (Hrsg.), Parlamentsrecht, 2016, § 35 Rn. 94 m.w.N.