



Sachstand

Parlamentarisches Fragerecht und Geheimschutz Rechtliche Grundlagen und Rechtsweg

Parlamentarisches Fragerecht und Geheimschutz

Rechtliche Grundlagen und Rechtsweg

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 002/22
Abschluss der Arbeit: 13.01.2022
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.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einführung	4
2.	Der parlamentarische Anspruch auf öffentliche Information	4
3.	Grenzen des Frage- und Informationsrechts	4
4.	Verfassungsgerichtliche Überprüfung der Einstufung	6
5.	Exkurs: Informationsfreiheitsgesetz	7

1. Einführung

Aus Gründen des Geheimschutzes können amtliche Stellen Dokumente mit sensiblen Informationen als Verschlussachen (VS) einstufen. Damit gehen, je nach konkreter Einstufung des Geheimhaltungsgrades, Beschränkungen der Einsichtnahme, Kenntnis und Weitergabe der Information einher. Die Einstufung obliegt regelmäßig der Stelle, die die Verschlussache herausgibt. Sie bestimmt den Geheimhaltungsgrad und kann als einzige Stelle diesen ändern oder aufheben.

Es werden vier Geheimhaltungsgrade mit unterschiedlicher Intensität unterschieden: STRENG GEHEIM, GEHEIM, VS-VERTRAULICH und VS-NUR FÜR DEN DIENSTGEBRAUCH.¹

2. Der parlamentarische Anspruch auf öffentliche Information

Diese Beschränkung des Zugangs kann mit dem verfassungsrechtlich fundierten parlamentarischen Frage- und Informationsrecht kollidieren. Dieses Recht, das dem Deutschen Bundestag gegenüber der Bundesregierung zusteht und an dem die einzelnen Abgeordneten und die Fraktionen als Zusammenschlüsse von Abgeordneten nach Maßgabe der Ausgestaltung in der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages teilhaben, folgt aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 und Art. 20 Abs. 2 Satz 2 Grundgesetz (GG).² Ihm entspricht grundsätzlich eine Antwortpflicht der Bundesregierung.³ Hintergrund dieses Rechts ist die Kontrollfunktion des Parlaments gegenüber der Regierung, die zugleich die aus dem Demokratieprinzip folgende Verantwortlichkeit der Regierung gegenüber dem Parlament verdeutlicht.⁴

Der aus dem Frage- und Informationsrecht resultierende **parlamentarische Informationsanspruch** ist auf Beantwortung gestellter Fragen in der **Öffentlichkeit** angelegt. Die öffentliche Debatte ist ein Kernelement der parlamentarischen Demokratie und ermöglicht die Kontrolle des Parlaments durch die Bürger, was dessen effektive Verantwortlichkeit dem Wähler gegenüber ermöglicht. Die politische Willensbildung der Bürger setzt dabei voraus, dass dem Einzelnen ausreichende Informationen zum staatlichen Handeln zur Verfügung stehen, um sie beurteilen zu können.⁵

3. Grenzen des Frage- und Informationsrechts

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

1 § 4 Abs. 2 Nr. 1 bis 4 Sicherheitsüberprüfungsgesetz, § 2 Abs. 2 bis 5 Geheimschutzordnung des Deutschen Bundestages, Anlage 3 zur Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages.

2 BVerfGE 147, 50 (126 Rn. 195).

3 BVerfGE 146, 1 (38 Rn. 85).

4 BVerfGE 147, 50 (126 Rn. 196; 127 Rn. 197).

5 BVerfGE 147, 50 (128 Rn. 200; 129 Rn. 201).

zulässigen Gegenstand richtet und der Informationsweitergabe keine verfassungsrechtlichen Gründe entgegenstehen.

Es muss sich wegen der verfassungsrechtlichen Grundlage im Demokratieprinzip und der daraus folgenden Verantwortlichkeit der Regierung gegenüber dem Parlament um Sachverhalte aus dem **Verantwortungsbereich** der **Regierung** (einschließlich des Verantwortungsbereichs nachgeordneter Behörden) handeln.⁶

Als verfassungsrechtliche **Grenzen** des Informationsrechts kommen sowohl Gründe des Staatswohls (zum Beispiel der Schutz von Staatsgeheimnissen) als auch des Grundrechtsschutzes (zum Beispiel der Schutz von personenbezogenen Daten beziehungsweise von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen) in Betracht.⁷ Eine Grenze bildet zudem der Schutz des Kernbereichs der exekutiven Eigenverantwortung.⁸ Dieser basiert auf dem Grundsatz der Gewaltenteilung und gewährt der Regierung einen nicht ausforschbaren Initiativ-, Beratungs- und Handlungsbereich mit der Folge, dass sich die Kontrollkompetenz des Bundestages grundsätzlich nur auf bereits abgeschlossene Vorgänge bezieht. In laufende Verhandlungen und Entscheidungsvorbereitungen soll von Parlamentsseite her nicht hineinregiert werden.⁹

Die entgegenstehenden verfassungsrechtlichen **Schutzgüter** sind mit dem Informationsinteresse des Bundestages grundsätzlich **abzuwägen**.¹⁰ Insgesamt formuliert das Bundesverfassungsgericht strenge Anforderungen an die Anwendung der anerkannten Grenzen des Fragerechts.¹¹

Verweigert die **Bundesregierung** eine Antwort ganz oder teilweise beziehungsweise antwortet sie nicht öffentlich, so hat sie diese **Entscheidung** zu **begründen**.¹² Dabei lässt das Bundesverfassungsgericht einen bloß pauschalen Verweis auf einen verfassungsrechtlichen Ausschlussgrund nicht genügen.¹³ Vielmehr bedarf es aus verfassungsgerichtlicher Sicht einer eingehenden Begründung, es

6 BVerfGE 124, 161 (189); siehe in diesem Zusammenhang auch Nr. 2 der Anlage zur GO-BT (Richtlinien für die Fragestunde und für die schriftlichen Einzelfragen): „Zulässig sind Fragen aus den Bereichen, für die die Bundesregierung unmittelbar oder mittelbar verantwortlich ist.“

7 Vergleiche etwa Magiera, in: Sachs, GG, 9. Auflage 2021, Art. 38 Rn. 42.

8 Siehe ausführlich dazu Glauben, Umfang und Grenzen des parlamentarischen Fragerechts der Abgeordneten im Bund und in den Ländern, in: DVBl. 2018, 751, 755 ff.

9 BVerfGE 67, 100 (139); vergleiche hierzu auch die Ausarbeitung der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages, Der Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung als Grenze des parlamentarischen Fragerechts, WD 3 - 3000 - 399/10 (**Anlage**).

10 BVerfGE 110, 199, 222.

11 Vergleiche dazu BVerfGE 147, 50 (133 Rn. 212).

12 BVerfGE 147, 50 (149 Rn. 253).

13 BVerfGE 147, 50 (150 Rn. 256).

sei denn, die Unzuständigkeit der Bundesregierung sei evident.¹⁴ Die Begründung muss die angewandte Grenze des Fragerechts benennen und eine konkrete und hinreichend ausführliche Abwägung der betroffenen Belange enthalten.¹⁵ Die Begründung trägt nicht zuletzt dem Ansatz Rechnung, später eine mögliche Grundlage für eine verfassungsgerichtliche Kontrolle zu bilden.¹⁶

4. Verfassungsgerichtliche Überprüfung der Einstufung

Ist der Fragesteller der Auffassung, die Antwort auf eine parlamentarische Anfrage werde zu Unrecht mit Verweis auf den Geheimschutz verweigert, so kann er gegen die Einstufung als Verschlussache im Rahmen eines **Organstreitverfahrens** nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG, § 13 Nr. 5, §§ 63 – 67 Bundesverfassungsgerichtsgesetz (BVerfGG) vorgehen. Dieses bietet die Möglichkeit zur verfassungsgerichtlichen Überprüfung des Fragerechts aus Art. 38 Abs. 1 GG und der korrespondierenden Antwortpflicht der Regierung.¹⁷ Das Organstreitverfahren dient dabei nicht der Entscheidung politischer Konflikte, sondern der Beantwortung verfassungsrechtlicher Fragen im Hinblick auf die Abgrenzung der Kompetenzen von Verfassungsorganen oder ihren Teilen in einem Verfassungsrechtsverhältnis.¹⁸

Antragssteller eines Organstreitverfahrens können nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG, § 63 BVerfGG oberste Bundesorgane beziehungsweise andere Beteiligte sein, die im Grundgesetz oder den Geschäftsordnungen eines obersten Bundesorgans mit eigenen Rechten ausgestattet sind. Antragsberechtigt sind demnach der Bundestag, seine Fraktionen sowie auch einzelne Abgeordnete.¹⁹

Ein Antragsteller muss nach § 64 BVerfGG zudem geltend machen, in den ihm durch das Grundgesetz zugewiesenen Rechten und Pflichten verletzt zu sein. Eine **Antragsbefugnis** in Form einer zum Antrag berechtigenden Rechtsgutsverletzung kann vorliegen, wenn unter Verkennung des Geheimschutzes eine öffentliche Antwort verweigert oder eine unzureichende Begründung für die Geheimhaltungsbedürftigkeit gegeben wird.²⁰

Antragssteller eines Organstreitverfahrens sind grundsätzlich nicht zu politischen Verständigungsversuchen verpflichtet, bevor sie verfassungsgerichtlichen Schutz in Anspruch nehmen können.²¹

14 BVerfGE 124, 161 (196).

15 BVerfGE 124, 161 (193).

16 BVerfGE 124, 78 (129); 147, 50 (150 Rn. 256).

17 Glauben, Umfang und Grenzen des parlamentarischen Fragerechts der Abgeordneten im Bund und in den Ländern, in: DVBL. 2018, 751, 758.

18 BVerfGE 68, 1, 69 ff.; 80, 188, 212; 118, 244, 257; 134, 141, 194; 147, 50, 122; Bethge, in: Maunz (Hrsg.), Bundesverfassungsgerichtsgesetz, 48. EL Februar 2016, § 63 Rn. 1, 4.

19 Vergleiche Morgenthaler, in: Epping/Hillgruber, 41. Edition Stand: 15.02.2019, Art. 93 GG Rn. 21.

20 BVerfGE 126, 161, 185; 147, 50, 119.

21 BVerfGE 124, 78, 113 f.

Das Bundesverfassungsgericht hat in einer jüngeren Entscheidung zum parlamentarischen Fragerecht das **Rechtsschutzbedürfnis** der Fragesteller jedoch verneint, weil für die Bundesregierung als Antragsgegnerin zuvor nicht erkennbar war, dass überhaupt ein Konflikt bestand.²² Nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts trifft die Fragesteller im Vorfeld einer verfassungsgerichtlichen Durchsetzung ihrer Rechte eine sogenannte „Konfrontationsobliegenheit“ gegenüber der Bundesregierung. Durch einen Hinweis auf die Auffassung der Antragsteller, der Verweis auf den Geheimschutz sei unrichtig, soll der Bundesregierung zunächst die Möglichkeit eingeräumt werden, die Sach- und Rechtslage zu prüfen und ihre Antwort gegebenenfalls zu berichtigen oder zu ergänzen.²³

5. Exkurs: Informationsfreiheitsgesetz

Unabhängig vom parlamentarischen Fragerecht können Abgeordnete in ihrer Eigenschaft als Bürger einen Antrag nach § 7 Abs. 1 Informationsfreiheitsgesetz (IFG) stellen. Der Auskunftsanspruch aus § 1 Abs. 1 steht allen Bürgern zu. Wird die Auskunft mit Verweis auf die Einstufung als Verschluss-sache gemäß § 3 Nr. 4 IFG verweigert, so steht der verwaltungsgerichtliche Rechtsweg nach § 9 Abs. 4 IFG offen. Danach erfolgt eine gerichtliche Überprüfung der formalen Einstufung als „Verschluss-sache“ auf ihre materielle Berechtigung hin.²⁴

22 BVerfGE 147, 31; dazu auch Glauben, Umfang und Grenzen des parlamentarischen Fragerechts der Abgeordneten im Bund und in den Ländern, in: DVBl. 2018, 751, 759.

23 BVerfGE 147, 31 (37 Rn. 19).

24 Schoch, in: Kommentar zum Informationsfreiheitsgesetz, 2. Auflage 2016, § 3 Rn. 230.