



Ausarbeitung

Parlamentarisches Fragerecht
Verfassungsrechtlicher Rahmen

Parlamentarisches Fragerecht
Verfassungsrechtlicher Rahmen

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 059/22
Abschluss der Arbeit: 14.04.2022
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.	Überblick	4
2.	Der parlamentarische Anspruch auf Information	4
3.	Grenzen des Frage- und Informationsrechts	5
4.	Pflicht zur Begründung der Verweigerung einer (öffentlichen) Beantwortung	7
5.	Rechtsschutz	8

1. Überblick

Abgeordnete und Fraktionen haben gegenüber der Bundesregierung grundsätzlich ein in Art. 38 Abs. 1 Satz 2 des Grundgesetzes (GG) verankertes **Frage- und Informationsrecht** (Punkt 2.). Es unterliegt aber in verschiedener Hinsicht gewissen **Einschränkungen**. So ergibt sich aus dem Gewaltenteilungsgrundsatz ein „Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung“, welcher der Bundesregierung insbesondere im Hinblick auf **laufende Vorgänge** einen auch durch das Parlament nicht ausforschbaren Initiativ-, Beratungs- und Handlungsbereich garantiert. Einschränkungen können ferner bei Informationen gerechtfertigt sein, deren Bekanntwerden das **Staatswohl** oder **grundrechtlich geschützte private Interessen** (z.B. Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse) beeinträchtigen würde. Das Bundesverfassungsgericht betont allerdings, dass insoweit eine **Abwägung** mit dem parlamentarischen Informationsinteresse stattzufinden habe. Dabei sei zu berücksichtigen, dass auch das Parlament den Grundrechten und dem Staatswohl verpflichtet sei und dem insbesondere durch Erlass einer Geheimschutzordnung Rechnung getragen habe. Die **Verweigerung der Auskunft** (anstelle einer nichtöffentlichen Beantwortung der Frage) **aus Gründen des Geheimschutzes** komme daher **nur in seltenen Ausnahmefällen** in Betracht (Punkt 3.). Soweit die Gründe für eine Auskunftsverweigerung oder für eine nichtöffentliche Auskunftserteilung nicht evident seien, müsse die Bundesregierung diese darlegen, wobei die **Begründung** im Falle der **Verweigerung der Auskunft** ausführlicher sein müsse als bei einer **nichtöffentlichen Auskunftserteilung** (Punkt 4.). Die Frage, ob eine (öffentliche) Auskunft zu Recht verweigert wurde, ist der Kontrolle durch das Bundesverfassungsgericht zugänglich. Dieses kann vom Fragesteller im Wege des **Organstreitverfahrens** angerufen werden (Punkt 5.).

2. Der parlamentarische Anspruch auf Information

Einzelne Abgeordnete und die Fraktionen als Zusammenschlüsse von Abgeordneten haben ein aus der Verfassung ableitbares **parlamentarisches Frage- und Informationsrecht**. Dieses Recht, das dem Deutschen Bundestag gegenüber der Bundesregierung zusteht und an dem die 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).¹ Ihm entspricht grundsätzlich eine Antwortpflicht der Bundesregierung.² 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.³

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.⁴

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

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

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

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

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 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.⁵

Als verfassungsrechtliche **Grenzen** des Informationsrechts kommen sowohl **Gründe des Staatswohls (z. B. der Schutz von Staatsgeheimnissen)** als auch des **Grundrechtsschutzes (z. B. der Schutz von personenbezogenen Daten beziehungsweise von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen)** in Betracht.⁶ Eine Grenze bildet zudem der Schutz des **Kernbereichs der exekutiven Eigenverantwortung**.⁷ 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.⁸

Die entgegenstehenden verfassungsrechtlichen **Schutzgüter** sind mit dem Informationsinteresse des Bundestages grundsätzlich **abzuwägen**.⁹ Insgesamt formuliert das Bundesverfassungsgericht strenge Anforderungen an die Anwendung der anerkannten Grenzen des Fragerechts.¹⁰

In einer Entscheidung aus 2017 stellt das Bundesverfassungsgericht fest, dass die **Beantwortung** parlamentarischer Anfragen **unter Anwendung der Geheimschutzordnung des Bundestages** grundsätzlich geeignet sein kann, als **milderes Mittel** einen angemessenen Ausgleich zwischen dem Fragerecht der Abgeordneten und konfligierenden Rechtsgütern zu schaffen.¹¹ Daraus folgt, dass die

5 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.“

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

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

8 BVerfGE 67, 100 (139); 137, 185 (234 Rn. 136 f.); 147, 50 (138 Rn. 229).

9 BVerfGE 110, 199 (222).

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

11 BVerfGE 147, 50 (131 Rn. 206).

Nichtbeantwortung einer Frage unter Berufung auf das Staatswohl nur in „seltenen Ausnahmefällen“¹² in Betracht kommt, solange der Bundestag den von der Bundesregierung für notwendig gehaltenen Geheimschutz gewährleistet.¹³ Das Vorliegen eines solchen Ausnahmefalles bedarf dann einer ausführlichen Begründung.¹⁴

Wörtlich führt das Bundesverfassungsgericht zum Zusammenhang zwischen Geheimschutzvorkehrungen im Bundestag, Schutz des Staatswohls und parlamentarischem Fragerecht Folgendes aus:

Eine weitere **Grenze des Informationsanspruchs** des Bundestages bildet das Wohl des Bundes oder eines Landes (**Staatswohl**), das durch das Bekanntwerden geheimhaltungsbedürftiger Informationen gefährdet werden kann [...].

Die Frage, welche Grenzen die Verfassung dem parlamentarischen Frage- und Informationsrecht setzt, ist unter Berücksichtigung seiner Bedeutung im Verfassungsgefüge zu beantworten. Dies gilt auch für die Auslegung und Anwendung des Begriffs der Gefährdung des Staatswohls [...]. Dabei ist zu berücksichtigen, dass der Bundestag in der **Geheimschutzordnung** in detaillierter Weise die Voraussetzungen für die Wahrung von Dienstgeheimnissen bei der Aufgabenerfüllung des Bundestages festgelegt hat [...]. Die Verschwiegenheitspflicht aufgrund parlamentsrechtlicher Regelungen wird durch die strafrechtliche Sanktion des § 353b Abs. 2 Nr. 1 StGB bekräftigt. Diese Geheimschutzbestimmungen sind Ausdruck der Tatsache, dass das Parlament ohne eine Beteiligung am geheimen Wissen der Regierung weder das Gesetzgebungsrecht noch das Haushaltsrecht noch das parlamentarische Kontrollrecht gegenüber der Regierung auszuüben vermöchte [...]. Zudem ist zu berücksichtigen, dass das **Staatswohl** im parlamentarischen Regierungssystem des Grundgesetzes nicht allein der Bundesregierung, sondern dem **Bundestag und der Bundesregierung gemeinsam anvertraut** ist [...] Das Parlament und seine Organe können nicht als Außenstehende behandelt werden, die zum Kreis derer gehören, vor denen Informationen zum Schutz des Staatswohls geheim zu halten sind [...]. Mithin kann die **Berufung auf das Wohl des Bundes** gerade gegenüber dem Bundestag **in aller Regel dann nicht in Betracht kommen, wenn beiderseits wirksam Vorkehrungen gegen das Bekanntwerden von Dienstgeheimnissen getroffen wurden**. Dass auch die Beachtung von Vorschriften zur Wahrung von Dienstgeheimnissen deren Bekanntwerden nicht ausschließt, steht dem nicht entgegen, denn diese Tatsache betrifft alle drei Gewalten [...].

Die Geheimschutzbestimmungen des Bundestages lassen allerdings die eigene, aus der ihr anvertrauten Regierungsgewalt herrührende Verantwortung der Bundesregierung für die Wahrung der Dienstgeheimnisse unberührt [...]. Die Bundesregierung ist daher nicht verpflichtet, Verschlussachen, die Dienstgeheimnisse enthalten, dem Bundestag vorzulegen, wenn dieser nicht den von der Bundesregierung für notwendig gehaltenen Geheimschutz gewährleistet [...].¹⁵

12 BVerfGE 147, 50 (149 Rn. 255).

13 BVerfGE 147, 50 (147 Rn. 248).

14 Dazu sogleich bei 4.

15 BVerfGE 147, 50 (146 Rn. 246 ff.); Hervorhebungen durch Verf.

4. Pflicht zur Begründung der Verweigerung einer (öffentlichen) Beantwortung

Verweigert die **Bundesregierung** eine Antwort ganz oder teilweise beziehungsweise antwortet sie nicht öffentlich, so hat sie diese **Entscheidung zu begründen**.¹⁶ Dabei lässt das Bundesverfassungsgericht einen bloß pauschalen Verweis auf einen verfassungsrechtlichen Ausschlussgrund nicht genügen.¹⁷ Vielmehr bedarf es aus verfassungsgerichtlicher Sicht grundsätzlich einer eingehenden Begründung.¹⁸ Diese muss die angewandte Grenze des Fragerechts benennen und eine konkrete und hinreichend ausführliche Abwägung der betroffenen Belange enthalten.¹⁹ Dahinter steht auch der Gedanke, dass eine substantiierte Begründung die Grundlage für eine spätere verfassungsgerichtliche Kontrolle bildet.²⁰

Wörtlich führt das Bundesverfassungsgericht dazu aus:

Aus der grundsätzlichen verfassungsrechtlichen Pflicht der Bundesregierung, Informationsansprüche des Deutschen Bundestages zu erfüllen, folgt, dass sie die Gründe darlegen muss, aus denen sie die erbetenen Auskünfte verweigert [...] oder in nicht öffentlicher Form erteilt.

Die Bundesregierung muss [...] den Bundestag in die Lage versetzen, seine Aufgabe der parlamentarischen Kontrolle des Regierungshandelns effektiv wahrzunehmen. Dies kann er nur dann, wenn er anhand einer **der jeweiligen Problemlage angemessenen, ausführlichen Begründung** beurteilen und entscheiden kann, ob er die Verweigerung der Antwort akzeptiert oder welche weiteren Schritte er unternimmt, sein Auskunftsverlangen ganz oder zumindest teilweise durchzusetzen. Hierzu muss er Abwägungen betroffener Belange, die zur Versagung von Auskünften geführt haben, auf ihre **Plausibilität und Nachvollziehbarkeit** überprüfen können. Eine Begründung der Antwortverweigerung ist nur dann entbehrlich, wenn die Geheimhaltungsbedürftigkeit evident ist [...]

Einer **ausführlicheren Begründung** bedarf es, wenn die Bundesregierung **Auskünfte** zu Umständen aus ihrem Verantwortungsbereich **verweigern** will, etwa weil es sich um einen Vorgang aus dem Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung handelt oder **weil in seltenen Ausnahmefällen Gründe des Staatswohls der Auskunfterteilung entgegenstehen**. In diesen Fällen bedarf der Fragesteller näherer Angaben, um die Abwägung zwischen dem parlamentarischen Informationsrecht einerseits und den betroffenen Belangen, die zur Versagung der Auskünfte geführt haben, andererseits auf ihre Plausibilität hin überprüfen zu können [...]

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

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

18 Vgl. BVerfGE 124, 161 (196).

19 BVerfGE 124, 161 (193).

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

Ein **pauschales Berufen** auf einen der verfassungsrechtlichen Gründe, die dem parlamentarischen Untersuchungsrecht Grenzen setzen, **genügt in keinem Fall**. Das Vorliegen der Voraussetzungen eines Informationsverweigerungsrechts ist **substantiiert, nicht lediglich formelhaft**, darzulegen. Eine substantiierte Begründung der ablehnenden Entscheidung ist unentbehrliche Grundlage auch der (verfassungs-)gerichtlichen Kontrolle, die andernfalls weitgehend zur Disposition der Bundesregierung stünde [...].²¹

Eine **besondere Begründungspflicht** sieht das Gericht auch für Fälle, in denen die Beantwortung durch Zurverfügungstellung von nach dem Geheimschutzrecht eingestuften **Informationen in der Geheimschutzstelle** des Bundestages erfolgt, da der parlamentarische Informationsanspruch als solcher auf die Beantwortung der Fragen in der Öffentlichkeit angelegt sei.²²

5. Rechtsschutz

Ist der Fragesteller der Auffassung, die Antwort auf eine parlamentarische Anfrage werde zu Unrecht verweigert oder nur in nichtöffentlicher Form erteilt, so kann er im Wege des **Organstreitverfahrens** nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG, § 13 Nr. 5, §§ 63 ff. des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes (BVerfGG) eine Klärung durch das Bundesverfassungsgericht herbeiführen. Der Organstreit bietet die Möglichkeit zur verfassungsgerichtlichen Überprüfung des Fragerechts aus Art. 38 Abs. 1 GG und der korrespondierenden Antwortpflicht der Regierung.²³ 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.²⁴

Antragssteller eines Organstreitverfahrens können nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG, § 63 BVerfGG oberste Bundesorgane oder 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.²⁵

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 Rechtsverletzung (Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG) kann vorliegen, wenn unter

21 BVerfGE 147, 50 (149 Rn. 253 ff.). Hervorhebungen durch Verf.

22 BVerfGE 147, 50 (150 Rn. 257 f.).

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

24 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.

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

Verkennung der Grenzen des parlamentarischen Fragerechts eine (öffentliche) Antwort verweigert oder eine unzureichende Begründung für die Geheimhaltungsbedürftigkeit gegeben wird.²⁶

Antragssteller eines Organstreitverfahrens sind grundsätzlich nicht zu politischen Verständigungsversuchen verpflichtet, bevor sie verfassungsgerichtlichen Schutz in Anspruch nehmen können.²⁷ Das Bundesverfassungsgericht hat in einer jüngeren Entscheidung zum parlamentarischen Fragerecht das **Rechtsschutzbedürfnis** des Fragestellers jedoch verneint, weil für die Bundesregierung als Antragsgegnerin zuvor nicht erkennbar gewesen sei, dass überhaupt ein Konflikt besteht.²⁸ Den Fragesteller habe daher im Vorfeld einer verfassungsgerichtlichen Durchsetzung seiner Rechte eine „Konfrontationsobliegenheit“ gegenüber der Bundesregierung getroffen. Er hätte der Bundesregierung durch einen entsprechenden Hinweis die Möglichkeit geben müssen, die Sach- und Rechtslage zu prüfen. Die Entscheidung hatte allerdings nicht die Verweigerung einer (öffentlichen) Auskunft zum Gegenstand, sondern eine nach Auffassung der Antragstellerin unrichtige Auskunft.

* * *

26 BVerfGE 126, 161 (185); 147, 50 (119).

27 Vgl. BVerfGE 124, 78 (113 f.).

28 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.