



Ausarbeitung

Parlamentarisches Fragerecht und Geheimhaltung
Bundessicherheitsrat

Parlamentarisches Fragerecht und Geheimhaltung

Bundessicherheitsrat

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 046/22
Abschluss der Arbeit: 01.04.2022 (zugleich letzter Aufruf der Internetquellen)
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 Information	4
3.	Grenzen des Frage- und Informationsrechts	5
4.	Pflicht zur Begründung der Verweigerung einer (öffentlichen) Beantwortung	6
5.	Parlamentarisches Fragerecht bezüglich des Bundessicherheitsrates	7
5.1.	Allgemein	7
5.2.	Informationen hinsichtlich (des Ob von) Sitzungen des Bundessicherheitsrates	8
5.3.	Geschäftsordnung des Bundessicherheitsrates	9

1. Einführung

Das parlamentarische Fragerecht ist im Grundgesetz verankert (Punkt 2.), unterliegt aber in verschiedener Hinsicht gewissen Einschränkungen hinsichtlich geheimhaltungsbedürftiger Informationen (Punkt 3.). Eine Verweigerung der erfragten Informationen seitens der Bundesregierung ist in der Regel jedoch begründungsbedürftig (Punkt 4.).¹ Hinsichtlich des parlamentarischen Fragerechts in Bezug auf Informationen über die Beratungen und Beschlüsse des Bundessicherheitsrates hat das Bundesverfassungsgericht im Jahr 2014 eine detaillierte Entscheidung getroffen (Punkt 5.1.). Daraus lassen sich auch Informationen bezüglich der Auskunftspflicht über das Stattfinden von Sitzungen des Bundessicherheitsrates ableiten (Punkt 5.2.). Die Geschäftsordnung des Bundessicherheitsrates gibt die seitens des Bundesverfassungsgerichts erklärten Grenzen für die Geheimhaltung wieder (Punkt 5.3.).

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).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

1 Die Punkte 2 bis 4 der Ausarbeitung basieren maßgeblich auf früheren Gutachten der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages zum Parlamentarischen Fragerecht. Parlamentarisches Fragerecht und Geheimschutz, Rechtliche Grundlagen und Rechtsweg, Sachstand vom 13.01.2022, [WD 3 - 3000 - 002/22](#); Parlamentarisches Fragerecht und Geheimhaltung, Ausarbeitung vom 28.02.2018, [WD 3 - 3000 - 053/18](#).

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).

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.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

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).

Das Bundesverfassungsgericht stellt in einer Entscheidung aus 2017 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.¹²

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**.¹³ Dabei lässt das Bundesverfassungsgericht einen bloß pauschalen Verweis auf einen verfassungsrechtlichen Ausschlussgrund nicht genügen.¹⁴ Vielmehr bedarf es aus verfassungsgerichtlicher Sicht grundsätzlich einer eingehenden Begründung.¹⁵ Diese muss die angewandte Grenze des Fragerechts benennen und eine konkrete und hinreichend ausführliche Abwägung der betroffenen Belange enthalten.¹⁶ Dahinter steht auch der Gedanke, dass eine substantiierte Begründung die Grundlage für eine spätere verfassungsgerichtliche Kontrolle bildet.¹⁷

Das Bundesverfassungsgericht betont in seinem Urteil zum parlamentarischen Fragerecht aus dem Jahr 2017 insoweit folgende **grundsätzliche Anforderungen**:

„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. [...] 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

12 BVerfGE 147, 50 (131 Rn. 206). Siehe dazu näher Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Parlamentarisches Fragerecht und Geheimhaltung, Ausarbeitung vom 28.02.2018, [WD 3 - 3000 - 053/18](#).

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

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

15 Vgl. BVerfGE 124, 161 (196).

16 BVerfGE 124, 161 (193).

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

auch der (verfassungs-)gerichtlichen Kontrolle, die andernfalls weitgehend zur Disposition der Bundesregierung stünde [...].“¹⁸

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.¹⁹

5. Parlamentarisches Fragerecht bezüglich des Bundessicherheitsrates

5.1. Allgemein

Bis in das Jahr 2014 war allgemein anerkannt, dass der Sitzungstermin, die Tagesordnung und das Abstimmungsverhalten einzelner Sitzungsteilnehmer des Bundessicherheitsrates nicht bekannt gegeben werden.²⁰ Im selben Jahr folgte eine **Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts** zur Geheimhaltungspraxis der Bundesregierung bezüglich der Beratungen des Bundessicherheitsrates.²¹ In dieser legte es dar, unter welchen Umständen ein Abgeordneter im Rahmen des parlamentarischen Fragerechts Informationen über den Bundessicherheitsrat und die dort thematisierten Rüstungsexporte verlangen kann.

In der Entscheidung bestätigte das Gericht, dass die Rüstungsexportkontrolle – trotz ihrer Zuweisung zur Exekutive nach Art. 26 Abs. 2 Satz 1 GG und ihrer außenpolitischen Bedeutung – nicht von vornherein der parlamentarischen Kontrolle entzogen sei. Die Bundesregierung müsse grundsätzlich auch diesbezügliche Fragen aus dem Parlament beantworten. Die Begrenzung des Auskunftsanspruches durch das Gewaltenteilungsprinzip, das Staatswohl und die Grundrechte Dritter gelte jedoch auch hier. Aus dem Gewaltenteilungsprinzip lasse sich der Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung ableiten, unter den auch die Beratungen und Beschlussfassungen des Bundessicherheitsrates fielen. Inhalt und Verlauf der Beratungen seien daher nicht von der Antwortpflicht der Bundesregierung umfasst. Nach gefasster Entscheidung des Bundessicherheitsrates müssten in der Regel aber Auskünfte über die Genehmigung eines Rüstungsexportes (Rüstungsgut, Auftragsvolumen und Empfängerland) erteilt werden. Weitere Informationen aus dem Bundessicherheitsrat seien indes nicht geboten.²²

18 BVerfGE 147, 50 (149 Rn. 254 ff.). Hervorhebungen durch Verf.

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

20 Glaw, NVwZ 2014, 1632; BT-Drs. 14/2483, 27 f.; BT-PlPr. 14/68, 6063A.

21 BVerfGE 137, 185 ff.

22 BVerfGE 137, 185 ff.; Niebank, GSZ 2019, 145.

5.2. Informationen hinsichtlich (des Ob von) Sitzungen des Bundessicherheitsrates

In der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts sind auch Aussagen enthalten, die die Antwortpflicht der Bundesregierung hinsichtlich der Frage nach dem „Ob“ einer Sitzung des Bundessicherheitsrates einschränken.

„Eine Pflicht der Regierung, parlamentarischen Informationswünschen zu entsprechen, besteht danach in der Regel nicht, wenn die Information zu einem Mitregieren Dritter bei Entscheidungen führen kann, die in der alleinigen Kompetenz der Regierung liegen (BVerfGE 110, 199 <214>; 124, 78 <120 f.>). Diese Gefahr besteht bei Informationen aus dem Bereich der Vorbereitung von Regierungsentscheidungen regelmäßig, **solange die Entscheidung noch nicht getroffen ist** (BVerfGE 110, 199 <214>; 124, 78 <122>). So könnte ein so wesentlicher Teil einer politischen Entscheidung wie die **Bestimmung des Zeitpunkts, zu dem sie fallen soll**, der Regierung weitgehend aus der Hand genommen werden, wenn das Parlament schon vor diesem Zeitpunkt auf den Stand der Entscheidungsvorbereitung innerhalb der Regierung zugreifen könnte (vgl. BVerfGE 110, 199 <214 f.>).“²³

Des Weiteren:

„Ebenso wie bei militärischen Geheimnissen oder sonstigen aus Gründen des Staatsschutzes geheim zu haltenden Informationen kann die Geheimschutzordnung möglicherweise auch dann keine ausreichende Vorsorge bieten, wenn über Maßnahmen entschieden werden muss, bei denen nicht nur der Inhalt der Beratung, sondern **auch die Tatsache der Beratung** und der Beschlussfassung an sich **geheim gehalten werden müssen**, um den Erfolg einer Maßnahme nicht von vornherein unmöglich zu machen (BVerfGE 130, 318 <362>).“²⁴

Und schließlich im **Resultat**:

„Die Bundesregierung kann die Antwort auf parlamentarische Anfragen zu Angelegenheiten des Bundessicherheitsrates insoweit **verweigern**, wie die jeweilige Anfrage auf Informationen abzielt, die über die Mitteilung einer erfolgten positiven Genehmigungsentscheidung und die Eckdaten des betreffenden Ausfuhrgeschäfts hinausgehen. Eine gesonderte **Begründung** der Antwortverweigerung ist insoweit **nicht erforderlich**, die generelle Berufung auf die Geheimhaltung der Beratungen des Bundessicherheitsrates reicht aus.“²⁵

23 BVerfGE 137, 185 ff. (Rn. 137). Hervorhebung durch Verf.

24 BVerfGE 137, 185 ff. (Rn. 153). Hervorhebung durch Verf.

25 BVerfGE 137, 185 ff. (Rn. 207). Hervorhebung durch Verf.

5.3. Geschäftsordnung des Bundessicherheitsrates

Die Geschäftsordnung des Bundessicherheitsrates²⁶ regelt in **§ 1 Abs. 2 Satz 4**:

„Die Sitzungen des Bundessicherheitsrates sind geheim.“

§ 8 Abs. 1 der Geschäftsordnung enthält insoweit ergänzende Regelungen, die im Jahr 2015 unter Berücksichtigung der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts nochmals angepasst wurden. § 8 Abs. 1 der Geschäftsordnung des Bundessicherheitsrates lautet nunmehr:

„Die Bundesregierung unterrichtet den Deutschen Bundestag über abschließende Genehmigungsentscheidungen, denen eine Befassung des Bundessicherheitsrates vorangegangen ist. Diese Unterrichtung erfolgt grundsätzlich schriftlich und beinhaltet Art und Anzahl der genehmigten Güter, das Empfängerland, die beteiligten deutschen Unternehmen und das Gesamtvolumen des Geschäfts, soweit nicht im Einzelfall verfassungsrechtlich geschützte Interessen einer Veröffentlichung entgegenstehen. Eine anschließende mündliche Erläuterung kann auf der Grundlage einzelner Erwägungsgründe erfolgen. Die Geheimhaltung gemäß § 1 Abs. 2 Satz 4 gilt insoweit nicht.“

Damit sieht die Geschäftsordnung des Bundessicherheitsrates eine Unterrichtung des Deutschen Bundestages für die im Bundessicherheitsrat positiv getroffenen Entscheidungen vor (§ 8). Darüber hinaus wird jedoch die Geheimhaltung seiner Sitzungen ausdrücklich betont (§ 1).
