



Sachstand

Parlamentarisches Fragerecht

Verhältnis zu § 9 Wehrdisziplinarordnung

Parlamentarisches Fragerecht

Verhältnis zu § 9 Wehrdisziplinarordnung

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 116/22
Abschluss der Arbeit: 24.08.2022
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.	Fragestellung	4
2.	Das parlamentarische Fragerecht und seine Grenzen	4
2.1.	Grundlagen	4
2.2.	Umfang und Grenzen	5
3.	Bedeutung des § 9 WDO	7
4.	Schlussfolgerungen für das parlamentarische Fragerecht	8

1. Fragestellung

Der Sachstand befasst sich mit der Frage, inwieweit das parlamentarische Fragerecht durch § 9 Wehrdisziplinarordnung (WDO)¹ eingeschränkt wird.

§ 9 WDO lautet:

„(1) Auskünfte über förmliche Anerkennungen, über Disziplinarmaßnahmen und im Disziplinarbuch eingetragene gerichtliche Strafen, Mitteilungen über Ermittlungen des Disziplinarvorgesetzten, über Vorermittlungen des Wehrdisziplinaranwalts und über gerichtliche Disziplinarverfahren sowie über Tatsachen aus solchen Verfahren **werden ohne Zustimmung des Soldaten oder des früheren Soldaten nur erteilt**

1. an Dienststellen im Geschäftsbereich des Bundesministeriums der Verteidigung, an Gerichte und Staatsanwaltschaften, soweit dies zur Erfüllung der in der Zuständigkeit des Empfängers liegenden Aufgaben erforderlich ist, sowie

2. an Verletzte zur Wahrnehmung ihrer Rechte.

Unter diesen Voraussetzungen ist auch die **Übermittlung von Unterlagen** zulässig.

(2) Der Empfänger darf die übermittelten Auskünfte nur für den Zweck verarbeiten oder nutzen, zu dessen Erfüllung sie ihm übermittelt wurden.

(3) **Andere Rechtsvorschriften, die eine Auskunftserteilung zulassen, bleiben unberührt.** Auskünfte über förmliche Anerkennungen, über Disziplinarmaßnahmen und über im Disziplinarbuch eingetragene gerichtliche Strafen, die getilgt oder tilgungsreif sind, werden nur mit Zustimmung des Soldaten oder des früheren Soldaten erteilt.“²

2. Das parlamentarische Fragerecht und seine Grenzen

2.1. Grundlagen

Das parlamentarische Frage- und Informationsrecht (Interpellationsrecht) ist im Grundgesetz (GG) nicht ausdrücklich normiert. Das Bundesverfassungsgericht³ wie auch die Literatur⁴ leiten das Interpellationsrecht aus dem Status des Abgeordneten nach Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG und dem Demokratieprinzip des Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG ab. Die Ausgestaltung des Fragerechts erfolgt in

1 Wehrdisziplinarordnung vom 16. August 2001 (BGBl. I S. 2093), zuletzt geändert durch Artikel 13 des Gesetzes vom 20. August 2021 (BGBl. I S. 3932).

2 Hervorhebung nur hier.

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

4 Vgl. Klein/Schwarz, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 96. EL November 2021, Art. 43 Rn. 82 ff.; Schröder, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 208. EL November 2020, Art. 43 Rn. 25.

der Geschäftsordnung des Bundestages (§§ 100 ff. GO-BT). 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**.⁵ Diese Antwortpflicht ist aus Sicht des Bundesverfassungsgerichts Voraussetzung für eine sachgerechte Verwirklichung der parlamentarischen Kontrolle.⁶

2.2. Umfang und Grenzen

Die Frage- und Informationsrechte der Abgeordneten gelten 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.

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.⁷ Allgemeine Voraussetzung für die Einordnung eines Sachverhalts als im Verantwortungsbereich der Regierung stehend ist, dass die Bundesregierung entsprechende Einwirkungsrechte innehat.

Das Bundesverfassungsgericht hat Fallgruppen entwickelt, in denen aus verfassungsrechtlichen Gründen nur die **Beantwortungspflicht eingeschränkt ist**. Diese orientieren sich vor allem daran, ob durch eine erschöpfende Beantwortung parlamentarischer Anfragen berechnete Geheimhaltungsinteressen, **Grundrechte Dritter** oder der Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung der Bundesregierung verletzt werden würden.⁸ Der **Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung** könnte dann betroffen sein, soweit die Fragen noch nicht abgeschlossene Vorgänge betreffen oder solche, die in der Zukunft liegen. Grundrechte Dritter können dann betroffen sein, wenn zum Beispiel in das **Recht auf informationelle Selbstbestimmung** (Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG) eingegriffen wird, indem personenbezogene Daten weitergegeben werden.

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

6 BVerfGE 137, 185 (231 ff.).

7 BVerfGE 124, 161 (189); 147, 50 (133 f.); siehe in diesem Zusammenhang auch Nr. 2 der Anlage 4 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.“

8 Lennartz/Kiefer, Parlamentarische Anfragen im Spannungsfeld von Regierungskontrolle und Geheimhaltungsinteressen, DÖV 2006, 185 (186).

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

Einfachgesetzliche Regelungen, die Grenzen für das verfassungsrechtliche garantierte parlamentarische Frage- und Informationsrecht festlegen, müssen ihren Grund deshalb im Verfassungsrecht haben. So hat das Bundesverfassungsgericht im Hinblick auf Verschwiegenheitsregelungen des Kreditwesengesetzes und des Aktiengesetzes klargestellt, dass diese „für sich genommen nicht geeignet“ seien, das Frage- und Informationsrecht einzuschränken. Einfachgesetzliche Regelungen könnten aber „insoweit von Relevanz sein, als sie einen sich möglicherweise innerhalb des Gestaltungsspielraums des Gesetzgebers bewegendem Ausgleich konfligierender (Verfassungs-)Rechte darstellen.“¹¹ An anderer Stelle heißt es mit Blick auf § 9 des Kreditwesengesetzes dass dieser „als einfachrechtliche Regelung das verfassungsrechtliche Frage und Informationsrecht des Deutschen Bundestages nicht begrenzen [kann]. Vielmehr ist er – auch im Lichte von Art. 38 GG – so auszuinterpretieren, dass er einer Auskunfterteilung dann nicht entgegensteht, wenn höherrangige öffentliche Interessen eine solche erfordern. Ein solches Interesse kann das parlamentarische Fragerecht darstellen.“ Ob dieses im Verhältnis zu den verfassungsrechtlich geschützten Geheimhaltungsinteressen „als höherrangig anzusehen ist, muss die Bundesregierung jeweils im Einzelfall im Wege einer auf praktische Konkordanz und schonenden Ausgleich abzielenden Abwägung ermitteln. Die dabei anzustellenden Erwägungen sind von ihr in der Begründung zu ihrer Antwortverweigerung mitzuteilen, damit der Fragesteller anhand dieser Begründung entscheiden kann, ob sein verfassungsrechtlich verankertes Fragerecht hinreichend berücksichtigt und gewichtet worden ist.“¹²

Ferner hat das Bundesverfassungsgericht klargestellt, dass die **Beantwortung** parlamentarischer Anfragen **unter Anwendung der Geheimschutzordnung des Bundestages** geeignet sein kann, als **milderes Mittel** einen angemessenen Ausgleich zwischen dem Fragerecht der Abgeordneten und konfligierenden Rechtsgütern zu schaffen.¹³ Daraus folgt, dass die **Nichtbeantwortung einer Frage nur in „seltenen Ausnahmefällen“**¹⁴ in Betracht kommt, solange der Bundestag den von der Bundesregierung für notwendig gehaltenen Geheimschutz gewährleistet.¹⁵ Die Gründe für eine nicht-öffentliche Beantwortung der Frage sind substantiiert darzulegen; erst recht die Gründe für das Vorliegen des seltenen Ausnahmefalles einer Nichtbeantwortung. „Ein pauschales Berufen auf einen

9 BVerfGE 110, 199 (222).

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

11 BVerfGE 147, 50 (133 Rn. 212 f.)

12 BVerfGE 147, 50 (177 Rn. 333).

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

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

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

der verfassungsrechtlichen Gründe, die dem parlamentarischen Untersuchungsrecht Grenzen setzen, genügt in keinem Fall.“¹⁶

3. Bedeutung des § 9 WDO

§ 9 Abs. 1 WDO regelt, dass Auskünfte über Disziplinarmaßnahmen nur an bestimmte Dienststellen, Gerichte und Staatsanwaltschaften sowie an Verletzte ohne Zustimmung des (früheren) Soldaten erteilt werden dürfen. Darüber hinaus ist eine Auskunftserteilung nach § 9 Abs. 1 WDO also nur mit einer entsprechenden Einwilligung möglich.

Die Regelungen zum Auskunftsrecht hinsichtlich Disziplinarangelegenheiten von (früheren) Soldaten wurden 2001 mit dem Zweiten Gesetz zur Neuordnung des Wehrdisziplinarrechts (2. Wehr-DiszNOG) erheblich erweitert und präzisiert, sind seitdem aber nahezu unverändert geblieben. Diese Neuregelungen basierten maßgeblich auf dem steigenden Bewusstsein der zunehmenden Bedeutung des **Datenschutzes** und des **Rechts auf informationelle Selbstbestimmung**.¹⁷ § 9 WDO dient insofern dem gerechten Ausgleich des Rechts des Einzelnen über die Verwendung seiner personenbezogenen Daten zu bestimmen und dem Interesse öffentlicher Stellen, über bestimmte Informationen zur Aufgabenwahrnehmung zu verfügen, bzw. der Verletzten zur Wahrnehmung ihrer Rechte.¹⁸ Disziplinarsachen bedürfen daher – wie alle Personalunterlagen – einer vertraulichen Behandlung.

Dass nach § 9 Abs. 3 WDO andere Rechtsvorschriften, die eine Auskunftserteilung zulassen, unberührt bleiben, bezieht sich nach *Dau/Schütz* insbesondere auf Übermittlungen nach dem Soldatengesetz, dem Gesetz über den militärischen Abschirmdienst, dem Sicherheitsüberprüfungsgesetz und der Abgabenordnung oder dem Bundesdatenschutzgesetz.¹⁹ Hinsichtlich des Verhältnisses von § 9 WDO und dem parlamentarischen Auskunftsrecht gibt es bislang keine Rechtsprechung oder Literatur. Lediglich zum Verhältnis zwischen § 9 WDO und dem Informationsanspruch aus dem **Informationsfreiheitsgesetz** (IFG) wurde bereits geurteilt. Danach entfalte § 9 Abs. 1 Satz 1 WDO keine grundsätzliche Sperrwirkung gegenüber der Anwendung des IFG.²⁰ Jedoch beinhaltet das IFG seinerseits mit den Regelungen in § 5 IFG eigene Vorgaben für den Schutz personenbezogener Daten, die auch die Herausgabe von Disziplinarakten hindern können.²¹ Dies bedarf einer **Abwägung im Einzelfall**.

16 BVerfGE 147, 50 (149 f. Rn. 253 ff.; wörtliches Zitat Rn. 256).

17 *Dau/Schütz*, Wehrdisziplinarordnung, 8. Auflage 2022, § 9 Rn. 1.

18 *Dau/Schütz*, Wehrdisziplinarordnung, 8. Auflage 2022, § 9 Rn. 1.

19 *Dau/Schütz*, Wehrdisziplinarordnung, 8. Auflage 2022, § 9 Rn. 19.

20 OVG NRW, Urteil vom 5. Mai 2017 – 15 A 1578/15, Rn. 41; a.A. *Dau/Schütz*, Wehrdisziplinarordnung, 8. Auflage 2022, § 9 Rn. 19.

21 OVG NRW, Urteil vom 5. Mai 2017 – 15 A 1578/15, Rn. 105 ff.

Der **Verteidigungsausschuss des Deutschen Bundestages** (Art. 45a GG) hat gegenüber dem Bundesministerium für Verteidigung ein umfassendes Auskunftsrecht. Das Bundesministerium für Verteidigung ist insofern verpflichtet, diesen Ersuchen auch nachzukommen. Dieses Recht gilt jedoch nicht für den einzelnen Abgeordneten, auch wenn dieser Mitglied des Verteidigungsausschusses sein sollte.²²

In der (spärlichen) Literatur wird auch anerkannt, dass im Falle eines Auskunftersuchens des **Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages** mit den Rechten aus § 9 Abs. 1 WDO abgewogen werden muss. Insofern könne das Allgemeininteresse und die Möglichkeit der Wirksamkeit der parlamentarischen Kontrolle die Regelungen des § 9 Abs. 1 WDO im Einzelfall überlagern.²³

4. Schlussfolgerungen für das parlamentarische Fragerecht

Der Schutz der informationellen Selbstbestimmung stellt ein Grundrecht (Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG) dar, das einerseits eine hohe Bedeutung hat, und dem andererseits durch zahlreiche datenschutzrechtliche Regelungen Rechnung getragen wird. Es gilt jedoch nicht uneingeschränkt und kann unter anderem durch kollidierendes Verfassungsrecht eingeschränkt werden.²⁴ Das Recht der parlamentarischen Kontrolle exekutiven Handelns kann (wie unter Punkt 2.1. dargestellt) aus der Verfassung abgeleitet werden und stellt mithin kollidierendes Verfassungsrecht in diesem Sinne dar. Um zu ermitteln, welches Verfassungsrecht im Einzelfall Vorrang zukommt, ist nach dem oben (unter Punkt 2.2.) Gesagten eine Abwägung zwischen den kollidierenden Verfassungsgütern – der informationellen Selbstbestimmung und dem parlamentarischen Frage- und Informationsrecht – erforderlich. Beide sind in einem möglichst schonenden Ausgleich zu bringen. § 9 WDO ist in diesem Lichte auszulegen und anzuwenden.

Eine Möglichkeit, einen möglichst schonenden Ausgleich zwischen der informationellen Selbstbestimmung und dem parlamentarischen Fragerecht herzustellen, kann, wie (unter Punkt 2.2.) gesehen, die nichtöffentliche Beantwortung der parlamentarischen Anfrage unter **Anwendung der Geheimschutzordnung** des Bundestages sein.²⁵ Auch dabei handelt es sich aber bereits um eine rechtfertigungs- und begründungsbedürftige Einschränkung des parlamentarischen Fragerechts. Es ist dabei stets eine **Abwägung im Einzelfall** erforderlich.

Voraussetzung, um das parlamentarische Fragerecht unter Berufung auf das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung bzw. den dieses konkretisierenden § 9 WDO einzuschränken (sei es

22 Dau/Schütz, Wehrdisziplinarordnung, 8. Auflage 2022, § 9 Rn. 14.

23 Dau/Schütz, Wehrdisziplinarordnung, 8. Auflage 2022, § 9 Rn. 14.

24 Zur Einschränkung dieses Grundrechts vgl. grundsätzlich: Di Fabio, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, 96. EL November 2021, Art. 2 Abs. 1, Rn. 37 ff.

25 Vgl. dazu BVerfGE 147, 50 (131 Rn. 206); Siems, Beantwortung und Einstufung von Antworten auf parlamentarische Anfragen, GSZ 2020, 1 ff.; Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Parlamentarisches Fragerecht und Geheimschutz, Rechtliche Grundlagen und Rechtsweg, Sachstand vom 13. Januar 2022, WD 3 - 3000 - 002/22, abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/885072/65240469f075ce20ba5b66d130b5b33b/WD-3-002-22-pdf-data.pdf>.

durch Nichtbeantwortung, sei es durch nichtöffentliche Beantwortung), ist jedoch, dass die Beantwortung der parlamentarischen Anfrage überhaupt die informationelle Selbstbestimmung berühren würde. Das ist nicht der Fall, wenn keine personenbezogenen, individualisierten oder individualisierbaren Daten erfragt werden, sondern nur allgemeine und statistische Informationen, die keine Rückschlüsse auf einzelne Personen ermöglichen.²⁶

Die oben (unter Punkt 3.) gemachten Ausführungen sprechen im Übrigen dafür, dass derartige Informationen bereits nicht vom Schutzzweck des § 9 Abs. 1 WDO umfasst sind und deshalb schon nach einfachem Recht ohne Zustimmung der von den Disziplinarverfahren betroffenen Soldaten mitgeteilt werden dürfen.

26 Vgl. BVerfGE 147, 50 (142 Rn. 236).