



Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 16/1746

An den
Vorsitzenden des Innen- und Rechtsausschusses
Herrn Werner Kalinka, MdL

im Hause

Ihr Zeichen:
Ihre Nachricht vom:

Mein Zeichen: L 204
Meine Nachricht vom:

Bearbeiter: Heiko Voß

Telefon (0431) 988-1022
Telefax (0431) 988-1037
parlamentsdienst@landtag.ltsh.de

31. Januar 2007

**Organstreitverfahren von Mitgliedern des Deutschen Bundestages und der
Bundestagsfraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Bundesregierung
wegen der Beantwortung von zwei Kleinen Anfragen**

Sehr geehrter Herr Kalinka,

in der Anlage beigefügt übersende ich Ihnen die Ablichtung eines Schreibens des
Vorsitzenden des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 12. Januar
2007 – Aktenzeichen 2 BvE 5/06 - mit der Bitte um Kenntnisnahme.

Ich bitte, die Angelegenheit in Ihrem Ausschuss zu beraten und dem Landtag eine
Beschlussempfehlung zuzuleiten.

Mit freundlichen Grüßen

TL
Martin Mayenburg

BUNDESVERFASSUNGSGERICHT

Zweiter Senat

- Der Vorsitzende -

2 BvE 5/06

Karlsruhe, den 12.01.2007

Durchwahl 9101-376

1. Landtag von Baden-Württemberg
vertreten durch den Präsidenten
Haus des Landtags
Konrad-Adenauer-Straße 3, 70173 Stuttgart
2. Bayerischer Landtag
vertreten durch den Präsidenten
Max-Planck-Straße 1, 81675 München
3. Abgeordnetenhaus von Berlin
vertreten durch den Präsidenten
Niederkirchner Straße 3-5, 10111 Berlin-Mitte
4. Landtag Brandenburg
vertreten durch den Präsidenten
Am Havelblick 8, 14473 Potsdam
5. Bremische Bürgerschaft
vertreten durch den Präsidenten
Haus der Bürgerschaft,
Am Markt 20, 28069 Bremen
6. Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg
vertreten durch den Präsidenten
Rathausmarkt 1, 20095 Hamburg
7. Hessischer Landtag
vertreten durch den Präsidenten
Schloßplatz 1-3, 65183 Wiesbaden
8. Landtag Mecklenburg-Vorpommern
vertreten durch den Präsidenten
Schloß Schwerin,
Lennéstraße 1, 19053 Schwerin
9. Niedersächsischer Landtag
vertreten durch den Präsidenten
Hinrich-Wilhelm-Kopf-Platz 1, 30159 Hannover
10. Landtag Nordrhein-Westfalen
vertreten durch den Präsidenten
Platz des Landtags 1, 40221 Düsseldorf

11. Landtag Rheinland-Pfalz
vertreten durch den Präsidenten
Deutschhausplatz 12, 55116 Mainz
12. Landtag des Saarlandes
vertreten durch den Präsidenten
Franz-Josef-Röder-Straße 7, 66119 Saarbrücken
13. Sächsischer Landtag
vertreten durch den Präsidenten
Holländische Straße 2, 01067 Dresden
14. Landtag von Sachsen-Anhalt
vertreten durch den Präsidenten
Am Domplatz 6/7, 39104 Magdeburg
15. Schleswig-Holsteinischer Landtag
vertreten durch den Präsidenten
Düsternbrooker Weg 70 (Landeshaus), 24105 Kiel
16. Thüringer Landtag
vertreten durch den Präsidenten
Arnstädter Straße 51, 99096 Erfurt

Schleswig-Holsteinischer Landtag				
24.01.2007 08:19				
Exp.:		Anl.:		
LP	L	L1	L2	L3

Delays
Empfangsbekanntnis
Dr

Betr.: Verfahren über den Antrag festzustellen,

1. Mit der Beantwortung der beiden Kleinen Anfragen Bundestagsdrucksachen 16/1808 und 16/2342 am 30. Juni 2006 und am 16. August 2006 (Bundestagsdrucksachen 16/2098 und 16/2412) hat die Antragsgegnerin die Antragsteller und den Deutschen Bundestag in ihren Rechten aus Artikel 38 Absatz 1 Satz 2 GG und Artikel 20 Absatz 2 Satz 2 GG verletzt.
2. Die Antragsgegnerin ist verpflichtet, die in den genannten Kleinen Anfragen erbetenen Auskünfte zu erteilen.
3. Die Antragsgegnerin trägt die Kosten des Verfahrens.

Hilfsweise beantrage ich festzustellen:

1. Mit der Beantwortung der beiden Kleinen Anfragen Bundestagsdrucksachen 16/1808 und 16/2342 am 30. Juni 2006 und am 16. August 2006 (Bundestagsdrucksachen 16/2098 und 16/2412) hat die Antragsgegnerin die Antragsteller und den Deutschen Bundestag in ihren Rechten aus Artikel 38 Absatz 1 Satz 2 GG und Artikel 20 Absatz 2 Satz 2 GG verletzt.
2. Die Antragsgegnerin ist verpflichtet, die in den genannten Kleinen Anfragen erbetenen Auskünfte so weit und in einer Form zu erteilen, die den objektiven Geheimhaltungsinteressen der Bundesrepublik Deutschland Rechnung trägt.
3. Die Antragsgegnerin trägt die Kosten des Verfahrens.

Antragsteller: 1. Volker Beck, MdB,
Platz der Republik 1, 11011 Berlin,
2. Jerzy Montag, MdB,
Platz der Republik 1, 11011 Berlin,
3. Irmingard Schewe-Gerigk,
MdB, Platz der Republik 1, 11011 Berlin,
4. Josef Philip Winkler, MdB,
Platz der Republik 1, 11011 Berlin,
5. Bündnis 90/DIE GRÜNEN,
Platz der Republik 1, 11011 Berlin,

- Bevollmächtigter: Professor Dr. Christoph Möllers,
Zehdenicker Straße 14, 10119 Berlin -

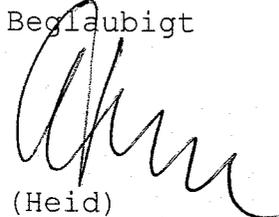
Antragsgegnerin: Bundesregierung, Bundeskanzleramt,
vertreten durch die Bundeskanzlerin,
Willy-Brandt-Straße 1, 10178 Berlin

Anl. : 1

Als Anlage wird ein Abdruck der Antragsschrift vom 20. Dezember 2006 übermittelt. Es besteht die Möglichkeit, sich zu dieser bis zum 15. Juni 2007 zu äußern. Eine etwaige Stellungnahme ist in 55 Stücken einzureichen.

Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Hassemer
Vizepräsident

Beglaubigt



(Heid)
Regierungsamtmann



Prof. Dr. Christoph Möllers

An das
Bundesverfassungsgericht
Schloßbezirk 3
76131 Karlsruhe

Antrag nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG

Im Organstreitverfahren

1. des Herrn Volker Beck, Mitglied des Deutschen Bundestages,
Platz der Republik 1, 11011 Berlin

- Antragsteller zu 1. -,

2. des Herrn Jerzy Montag, Mitglied des Deutschen Bundestages,
Platz der Republik 1, 11011 Berlin

- Antragsteller zu 2. -,

3. der Frau Irmgard Schewe-Gerigk, Mitglied des Deutschen
Bundestages, Platz der Republik 1, 11011 Berlin

- Antragstellerin zu 3. -,

4. des Herrn Josef Philip Winkler, Mitglied des Deutschen
Bundestages, Platz der Republik 1, 11011 Berlin

- Antragsteller zu 4. -,

5. der Bundestagsfraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN, Platz der
Republik 1, 11011 Berlin

- Antragstellerin zu 5. -,

Verfahrensbevollmächtigter der Antragsteller:

Prof. Dr. Christoph Möllers
Zehdenicker Str. 14
10119 Berlin,

gegen

die Bundesregierung, vertreten durch die Bundeskanzlerin,
Bundeskanzleramt, Willy-Brandt-Str. 1, 10557 Berlin
- Antragsgegnerin -,

beantrage ich namens und in Vollmacht der Antragsteller
(Anlage)

gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG festzustellen:

1. Mit der Beantwortung der beiden Kleinen Anfragen Bundestagsdrucksachen 16/1808 und 16/2342 am 30.6.2006 und am 16.8.2006 (Bundestagsdrucksachen 16/2098 und 16/2412) hat die Antragsgegnerin die Antragsteller und den Deutschen Bundestag in ihren Rechten aus Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG und Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG verletzt.

2. Die Antragsgegnerin ist verpflichtet, die in den genannten Kleinen Anfragen erbetenen Auskünfte zu erteilen.

3. Die Antragsgegnerin trägt die Kosten des Verfahrens.

Hilfsweise beantrage ich festzustellen:

1. Mit der Beantwortung der beiden Kleinen Anfragen Bundestagsdrucksachen 16/1808 und 16/2342 am 30.6.2006 und am

16.8.2006 (Bundestagsdrucksachen 16/2098 und 16/2412) hat die Antragsgegnerin die Antragsteller und den Deutschen Bundestag in ihren Rechten aus Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG und Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG verletzt.

2. Die Antragsgegnerin ist verpflichtet, die in den genannten Kleinen Anfragen erbetenen Auskünfte so weit und in einer Form zu erteilen, die den objektiven Geheimhaltungsinteressen der Bundesrepublik Deutschland Rechnung trägt.

3. Die Antragsgegnerin trägt die Kosten des Verfahrens.

Es wird angeregt, die sich ergebenden Rechtsfragen in einer mündlichen Verhandlung zu erörtern.

Begründung

A. Zum Sachverhalt

Aufgrund verschiedener Presseberichte über entsprechende Vorgänge erkundigten sich einzelne Mitglieder der Antragstellerin zu 5., unter diesen auch die Antragsteller zu 1.-4., im Rahmen einer Kleinen Anfrage am 13. Juni 2006 (Bundestagsdrucksache 16/1808) bei der Bundesregierung nach der Praxis der Nachrichtendienste des Bundes, Informationen über Mitglieder des Deutschen Bundestages zu sammeln. Die Kleine Anfrage bezog sich auf den Zeitraum von der 9. bis zur laufenden Wahlperiode des Deutschen Bundestages. Sie enthielt die folgenden Fragen zu Art, Inhalt und Menge der gesammelten Informationen, zum Zweck der Informationssammlung, der Dauer der Speicherung von Informationen und ihrer Weitergabe an andere Dienste oder an Dritte:

„1. Wurden bzw. werden ab der 9. bis zur laufenden Wahlperiode - aufgeschlüsselt nach Wahlperioden - mandatsbezogene Informationen über Abgeordnete des Deutschen Bundestages durch die Geheimdienste des Bundes gesammelt, gespeichert und an Dritte weitergegeben?

Wenn ja,

a) welche Informationen wurden bzw. werden gesammelt, gespeichert bzw. weitergegeben;

b) wann erfolgte die Informationssammlung, -speicherung bzw. -weitergabe;

c) welchen Zwecken diente sie;

d) wie definieren die Bundesregierung und die Geheimdienste den bei der Beantwortung der Frage zugrunde gelegten Begriff der Mandatsbezogenheit?

Stimmt diese Definition mit derjenigen überein, die bei der Reisekostenabrechnung für Bundestagsabgeordnete angewandt wird?

2. Wurden bzw. werden nicht mandatsbezogene Informationen über Abgeordnete des Deutschen Bundestages durch die Geheimdienste des Bundes gesammelt, gespeichert und an Dritte weitergegeben?

Wenn ja,

a) welche Informationen wurden bzw. werden gesammelt, gespeichert bzw. weitergegeben;

b) wann erfolgte die Informationssammlung, -speicherung bzw. -weitergabe;

c) welchen Zwecken diente sie?

3. Ist die Sammlung, Speicherung oder Weitergabe von mandatsbezogenen und nicht mandatsbezogenen Informationen über Abgeordnete des Deutschen Bundestages für die Zukunft geplant?

4. Sind der Bundesregierung Fälle der Sammlung, Speicherung bzw. Weitergabe von mandatsbezogenen und nicht mandatsbezogenen Informationen über Abgeordnete bekannt, die andere Dienste, insbesondere Dienste der Bundesländer getätigt haben?"

(Bundestagsdrucksache 16/1808, S. 2)

Zudem baten die Antragsteller in der Kleinen Anfrage um die Angabe von möglichen Gründen, aus denen Belange des Geheimnisschutzes die Antragsgegnerin an einer Beantwortung der Fragen hindern könnten. Schließlich ersuchten die Antragsteller in der Kleinen Anfrage um eine Bewertung der möglichen Implikationen des Urteils des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte vom 6. Juni 2006 (EGMR 62322/00; [2006] ECHR 597) für die fragliche Praxis der Nachrichtendienste des Bundes:

„5. Aus welchen Gründen besteht - unterstellt, die Fragen 1 bis 4 können aus Gründen des Geheimnisschutzes nicht beantwortet werden - der Geheimnisschutz?

6. Wie wird aus Sicht der Bundesregierung dem grundgesetzlich verankerten Recht auf informationelle Selbstbestimmung und den Rechten in den Artikeln 8, 10 und 11 EMRK bei geheimdienstlichen Maßnahmen gegen Einzelpersonen (Sammlung, Speicherung, Weitergabe von Informationen, Beobachtung) hinreichend Rechnung getragen (z. B. durch Gewährung von Akteneinsicht, Löschung von Daten usw.)?

7. Wie beurteilt die Bundesregierung vor dem Hintergrund der Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte die Notwendigkeit, die Praxis der Geheimdienste in Bezug auf die Sammlung, Speicherung und Weitergabe von Informationen über Abgeordnete zu ändern bzw. Vorschriften entsprechend anzupassen?

8. Wie stellt die Bundesregierung die Umsetzung des Urteils in Deutschland sicher?

9. Wie beurteilt die Bundesregierung den Vorschlag, bei der Überwachung von Abgeordneten oder der Informationssammlung über Abgeordnete durch die Geheimdienste ein dem Immunitätsverfahren nachgebildetes Verfahren einzuführen?"

(Bundestagsdrucksache 16/1808, S. 2)

Sämtliche auf faktisches Handeln der Nachrichtendienste bezogenen Fragen (Nr. 1.-4.) beantwortete die Antragsgegnerin am 30. Juni 2006 (Bundestagsdrucksache 16/2098) - durch den ersten Antragsgegenstand des vorliegenden Verfahrens - unter pauschalem Hinweis auf eine in der Antwort gemachte „Vorbemerkung“. In dieser verwies die Antragsgegnerin auf ihre Stellungnahme zur Thematik der Anfrage gegenüber dem Parlamentarischen Kontrollgremium am 5. April 2006 sowie auf die Beantwortung einer Kleinen Anfrage dreier Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE (Bundestagsdrucksache 16/1397) nach der Überwachungspraxis der Verfassungsschutzbehörden gegenüber Mitgliedern des Deutschen Bundestages. In der „Vorbemerkung“ stellte die Antragsgegnerin fest:

„Vorbemerkung der Bundesregierung

Die Bundesregierung hat zur Thematik der Kleinen Anfrage gegenüber dem Parlamentarischen Kontrollgremium in seiner Sitzung vom 5. April 2006 ausführlich zu den Rechtsgrundlagen, zum Verfahren und der Praxis berichtet. Darüber hinaus hat die Bundesregierung zu den rechtlichen Voraussetzungen gegenüber dem Ältestenrat des Deutschen Bundestages Stellung genommen.

Ergänzend verweist die Bundesregierung auf ihre Antwort zu Frage 3 in der Drucksache 16/1590 auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Jan Korte, Ulla Jelpke, Kersten Naumann und der Fraktion DIE LINKE. - Drucksache 16/1397 - .

Weder die Dienstgesetze (BVerfSchG, BNDG und MADG) noch andere die Aufgabenerfüllung der Nachrichtendienste des Bundes regelnde Vorschriften verwenden den Begriff der „Mandatsbezogenheit“ von Informationen. Eine entsprechende Unterscheidung in „mandatsbezogene“ und „nicht mandatsbezogene“ Informationen wird deshalb bei der praktischen Arbeit der Nachrichtendienste des Bundes nicht vorgenommen.

Soweit im Rahmen von Sicherheitsüberprüfungen durch die Dienste Informationen zu Bundestagsabgeordneten erhoben, gespeichert oder übermittelt werden, erfolgt dies auf der Grundlage der Vorschriften des Sicherheitsüberprüfungsgesetzes (§§ 11, 12 und 20 ff. SÜG).

Die Bundesregierung äußert sich im Übrigen zu den geheimhaltungsbedürftigen Angelegenheiten der Nachrichtendienste des Bundes grundsätzlich nur in den dafür vorgesehenen besonderen Gremien des Deutschen Bundestages.“

(Bundestagsdrucksache 16/2098, S. 2)

In der Antwort auf die erwähnte Anfrage der drei Abgeordneten und der Fraktion DIE LINKE vom 23. Mai 2006 (Bundestagsdrucksache 16/1590) hatte sich die Bundesregierung hinsichtlich der Fakten gleichfalls auf ihre Stellungnahme gegenüber dem Parlamentarischen Kontrollgremium beschränkt und ansonsten bloße Rechtsauskünfte gegeben.

Der ersten hier antragsgegenständlichen Antwort der Antragsgegnerin waren zwei andere, thematisch verwandte parlamentarische Anfragen der Antragsteller vorausgegangen: Auf die schriftliche Anfrage des Antragstellers zu 1.-4. vom 21. März 2006 hatte die Antragsgegnerin mit Schreiben vom 28. März 2006 festgestellt, dass sie zu „geheimhaltungsbedürftigen Angelegenheiten des Verfassungsschutzes“ nur in den dafür vorgesehenen Gremien des Deutschen Bundestages Stellung nehmen würde. Auf die Kleine Anfrage der Antragstellerin zu 5. vom 17. Mai 2006 (Bundestagsdrucksache 16/1520) nach der Überwachung von Mitgliedern des Deutschen Bundestages durch die Nachrichtendienste des Bundes zwischen der 9. und der 16. Wahlperiode hatte die Antragsgegnerin am 2. Juni 2006 (Bundestagsdrucksache 16/1740) mit der Feststellung geantwortet, dass Abgeordnete des Deutschen Bundestages nicht mit nachrichtendienstlichen Mitteln durch die Dienste des Bundes überwacht werden oder wurden.

Der ersten antragsgegenständlichen Antwort der Antragsgegnerin folgte eine weitere thematisch verwandte Kleine Anfrage der Antragsteller vom 1. August 2006 (Bundestagsdrucksache

16/2342), die sich auf die Sammlung, Zweckbindung, Speicherung und Weitergabe von Informationen über Mitglieder des Deutschen Bundestages zwischen der 1. und der 16. Wahlperiode bezog. Für alle Wahlperioden holte die Kleine Anfrage die folgenden Auskünfte (Fragen 1-16) ein:

„1. a) Wurden in der 1. Wahlperiode Informationen über Abgeordnete des Deutschen Bundestages durch die Geheimdienste des Bundes oder - nach Kenntnis der Bundesregierung - durch andere Geheimdienste erhoben, gespeichert und an Dritte weitergegeben, bzw. welche Angaben kann die Bundesregierung hierzu machen (z. B. Abgeordnete, Zahl der Fälle, betroffene Fraktionen, Dauer und Art der Überwachung)?

Sofern diese Frage mit ja beantwortet wird:

b) Welche Informationen wurden bzw. werden von welchem Dienst erhoben, gespeichert bzw. weitergegeben?

c) Wann erfolgte die Informationserhebung, -speicherung bzw. -weitergabe?

d) Welchen Zwecken diente sie?“
(Bundestagsdrucksache 16/2342, S. 1-8)

Zudem bat die Anfrage um Aufklärung darüber, in welcher Hinsicht die Beantwortung zurückliegender Vorgänge die Arbeitsweise der Nachrichtendienste des Bundes mit Blick auf die zeitliche Distanz der Vorgänge noch gefährden könnte.

Wiederum enthielt die Beantwortung der Bundesregierung vom 17. August 2006 (Bundestagsdrucksache 16/2412) eine allgemeine Vorbemerkung:

„Vorbemerkung der Bundesregierung

Die Bundesregierung hat zur Thematik der Kleinen Anfrage auf Bundestagsdrucksache 16/2098 ausführlich Stellung genommen. Darüber hinaus hat sie zu den rechtlichen Voraussetzungen und Grenzen der nachrichtendienstlichen Beobachtung von Abgeordneten auch gegenüber dem Ältestenrat des Deutschen Bundestages Stellung genommen.

Ferner hat die Bundesregierung gegenüber dem Parlamentarischen Kontrollgremium in seiner Sitzung vom 5. April 2006 ausführlich insbesondere zu den Rechtsgrundlagen, zum Verfahren und der Praxis berichtet. Wie in der genannten Bundestagsdrucksache bereits dargestellt, äußert sich die Bundesregierung zu geheimhaltungsbedürftigen

Angelegenheiten der Nachrichtendienste des Bundes, insbesondere zu deren Arbeitsweise, Strategie und Erkenntnisstand in Bezug auf bestimmte Personen oder Organisationen grundsätzlich nur in den dafür vorgesehenen besonderen Gremien des Deutschen Bundestages.

Der Verweis auf diesen Umstand bedeutet nicht, dass die in der Vorbemerkung der Fragesteller und den diesbezüglichen Fragen enthaltenen Annahmen und Feststellungen inhaltlich zutreffen.

Den in der Vorbemerkung der Fragesteller erhobenen Vorwurf, in den bislang vorliegenden Antworten der Bundesregierung sei den Erfordernissen an eine hinreichende Begründung der Nichtbeantwortung nicht zur Genüge Rechnung getragen, weist die Bundesregierung zurück. Sie hat in keinem Fall die Beantwortung von Fragen zur Beobachtung von Mitgliedern des Deutschen Bundestages verweigert. Zu Einzelfragen, die geheimhaltungsbedürftige Angelegenheiten der Nachrichtendienste des Bundes zum Gegenstand hatten und sich daher einer Beantwortung im Rahmen einer Kleinen Anfrage entziehen, hat sie auf deren Behandlung in den besonderen parlamentarischen Gremien verwiesen. Sie hat hierfür auch eine aus sich heraus verständliche und nachvollziehbare Begründung gegeben.

Hinsichtlich der Sachverhalte vor der 9. Wahlperiode des Deutschen Bundestages weist die Bundesregierung auf die gesetzlichen Löschungspflichten hin, aufgrund derer die entsprechenden Datensätze nicht mehr vorliegen. Gegebenenfalls vorhandene Informationen in den die Zeiträume der Anfrage betreffenden Altakten können nicht innerhalb des im Rahmen einer Kleinen Anfrage gemäß § 104 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages zur Verfügung stehenden Zeitraums erschlossen werden.

Bezüglich der Sachverhalte ab der 9. Wahlperiode des Deutschen Bundestages gilt die Antwort der Bundesregierung in der Bundestagsdrucksache 16/2098."

(Bundestagsdrucksache 16/2412, S. 1 f.)

Die Beantwortung der Fragen Nr. 1-16 durch die Antragstellerin beschränkte sich auf einen Hinweis auf diese „Vorbemerkung“.

Damit bleibt die Frage der Antragsteller an die Antragsgegnerin, inwieweit und zu welchen Zwecken die Nachrichtendienste des Bundes ohne Einsatz nachrichtendienstlicher Mittel Informationen über Mitglieder des Deutschen Bundestages zwischen 1949 und heute gesammelt und weitergegeben haben, ebenso unbeantwortet wie die Frage, nach welchen Kriterien die Antragsgegnerin ihre Geheimhaltungsstandards definiert und wie sich diese Definition zur gesetzlichen Aufgabenstellung der Nachrichtendienste des Bundes verhält.

B. Zur Zulässigkeit der Anträge

I. Zur Antragsberechtigung der Antragsteller

1. Antragsteller zu 1.-4.

Die Antragsteller zu 1.-4. sind als Abgeordnete des Deutschen Bundestages nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts kraft **eigener** Organstellung zulässige Antragsteller,

std. Rspr., BVerfGE 10, 4 (10 f.); 62, 1 (31 f.); 70, 324 (350); 97, 408 (414); 99, 19 (28).
K. Schlaich/S. Koriath, Das Bundesverfassungsgericht, 6. Aufl. 2004, S. 69;
D. Umbach, in: Umbach/Clemens, BVerfGG, 2. Aufl. 2005, §§ 63, 64, Rn. 25; C. Hillgruber/C. Goos, Verfassungsprozessrecht, 2. Aufl. 2006, Rn. 344.
Zur strittigen, aber hier nicht relevanten Einordnung sei es als „anderer Beteiligter“ im Sinne von Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG, sei es als Teil des Deutschen Bundestages im Sinne von § 63 BVerfGG: Benda/Klein, Verfassungsprozessrecht, 2. Aufl. 2001, Rn. 1005.

2. Antragstellerin zu 5.

Die Antragstellerin zu 5. ist als Fraktion im Deutschen Bundestag ein mit eigenen Rechten versehener Teil des Deutschen Bundestages und damit antragsberechtigt,

std. Rspr. BVerfGE 2, 143 (152 ff.); 20, 56 (104); 45, 1 (28); 68, 1 (63); 70, 324 (350 f.); 100, 266 (268). Dazu Benda Klein, a.a.O., S. 1002; Schlaich/Koriath, a.a.O., S. 66 f.; Umbach, in: Um-

bach/Goos, a.a.O., §§ 63, 64, Rn. 37;
Hillgruber/Goos, a.a.O., Rn. 335.

II. Zur Antragsgegnerin

Die Bundesregierung ist gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG zulässige Antragsgegnerin.

III. Zum Antragsgegenstand

Als Antragsgegenstand kommt nur eine der Antragsgegnerin zurechenbare Maßnahme in Frage,

BVerfGE 68, 1 (74); 73, 1 (29 f.),

die sich zumindest zu einer die Antragsteller in ihren Rechten beeinträchtigenden Wirkung verdichten können muss,

BVerfGE 94, 351 (362 f.); 96, 264 (277); 97, 408 (414 f.); 99, 19 (31); 60, 374 (380 f.); Umbach/Goos, a.a.O., §§ 63, 64, Rn. 37; Hillgruber/Goos, a.a.O., Rn. 335.

Antragsgegenstand sind die Antworten auf die zwei Kleinen Anfragen der Antragsteller vom 13.6.2006 und vom 1.8.2006 (Bundestagsdrucksache 16/1808 und Bundestagsdrucksache 16/2432) durch die Antragsgegnerin am 30.6.2006 und am 16.8.2006 (Bundestagsdrucksachen 16/2098 und 16/2412).

Die Antragsgegnerin ist die richtige Adressatin parlamentarischer Anfragen. Dies ergibt sich in einer verfassungsrechtlich zulässigen Konkretisierung

K. Sauer, Das Interpellationsrecht in der Bundesrepublik Deutschland und im Freistaat Bayern, 1968, S. 64,

aus den Regelungen der §§ 100, 104 GOBT.

Soweit die Beantwortung einer parlamentarischen Anfrage, wie darzulegen sein wird, subjektive Rechte der Antragsteller berühren kann, handelt es sich beim Antragsgegenstand um eine Maßnahme der Antragsgegnerin im Sinne von § 64 Abs. 1 BVerfGG, die rechtserheblich ist.

IV. Zur Antragsbefugnis der Antragsteller

1. Antragsteller zu 1.-4.: Rechte aus Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG

Die Antragsteller zu 1.-4. werden im Folgenden ihr eigenes Recht aus Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG auf Erhalt einer begründeten und substantiierten Antwort auf von ihnen gestellte parlamentarische Anfragen an die Bundesregierung geltend machen.

Dieses Recht findet in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts seit langem Anerkennung,

BVerfGE 13, 123 (125). Darauf Bezug nehmend:
BVerfGE 57, 1 (5); 67, 100 (129); 80, 188 (218);
105, 252 (270); 105, 279 (306).

Es ist im Rahmen der Zulässigkeitsprüfung zumindest nicht auszuschließen, dass dieser Rechtskreis durch den Antragsgegenstand verletzt wurde, indem die gegebene Antwort den verfassungsrechtlichen Anforderungen an eine begründete und substantiierte Antwort nicht genügte.

2. Antragstellerin zu 5.: Eigene Rechte sowie Rechte des Deutschen Bundestages

Die Antragstellerin zu 5. wird im Folgenden sowohl eigene Rechte als auch in Prozessstandschaft Rechte des Deutschen Bundestages geltend machen.

a) Rechte der Bundestagsfraktion aus Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG

Die Antragstellerin zu 5. verfügt als Fraktion im Deutschen Bundestag im innerparlamentarischen Raum über eigene Rechte, die das Bundesverfassungsgericht in Art. 21 Abs. 1 GG, maßgeblich aber in Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG verankert sieht,

BVerfGE 2, 143 (159 f.); 2, 347 (365); 10, 4 (14); 20, 56 (104); 70, 324 (362 f.); 80, 188 (219 f.); 84, 304 (324); 93, 195 (203 f.), dazu S. Hölscheidt, Das Recht der Parlamentsfraktionen, 2001, S. 292 ff.

Im vorliegenden Fall macht auch die Antragstellerin zu 5. das Recht auf eine begründete und substantiierte Beantwortung parlamentarischer Anfragen an die Regierung geltend. Dieses steht auch parlamentarischen Fraktionen unbestritten zu,

Jarass/Pieroth, Grundgesetz, 8. Aufl. 2006, Art. 38, Rn. 34 f.; S. Magiera, in: Sachs, Grundgesetz, 3. Aufl. 2003, Art. 38, Rn. 65, 67.

Wie sich im Gegenschluss e § 105 GOBT ergibt, stellen parlamentarische Anfragen seitens der Fraktionen aus Sicht des geschäftsordnungsgebenden Bundestages sogar den parlamentsrechtlichen Regelfall dar.

b) Rechte des Deutschen Bundestages aus seiner Stellung in der Gewaltengliederung des Grundgesetzes, Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG

Die Antragstellerin zu 5. macht weiterhin Rechte des Deutschen Bundestages in Prozesstandschaft geltend.

Die Berechtigung parlamentarischer Fraktionen, Rechte des ganzen Deutschen Bundestages im Organstreitverfahren geltend zu machen, wird vom Bundesverfassungsgericht anerkannt und ist soweit unbestritten:

BVerfGE 1, 351 (359); 2, 347 (367 f.); 45, 1 (28f.); 67, 100 (125); 68, 1 (65); 90, 286 (336); 100, 266 (268 f.). D. C. Umbach, Der „eigentliche“ Verfassungsstreit vor dem Bundesverfassungsgericht: Abgeordnete und Fraktionen als Antragsteller im Organstreit, in: W. Fürst/R. Herzog/D. C. Umbach (Hrsg.), Festschrift für Wolfgang Zeidler, Bd. 2, 1987, S. 1235 (1258 ff.).

Im vorliegenden Fall macht die Antragstellerin zu 5. die in Frage stehenden Rechte auf eine begründete und substantiierte Beantwortung auch für den Deutschen Bundestag geltend.

Dass auch der Deutsche Bundestag im Ganzen über Antwort- und Informationsrechte verfügt, versteht sich im Prinzip von selbst. Insbesondere ergibt sich solches aus der vom Bundesverfassungsgericht hervorgehobenen besonderen Funktion öffentlicher Debatte im Parlament,

deutlich BVerfGE 70, 324 (355).

Die parlamentarische Deliberation zwischen verschiedenen Fraktionen, insbesondere zwischen parlamentarischer Mehrheit und

Minderheit, dient der für die Öffentlichkeit nachvollziehbaren Meinungsbildung aller an ihr beteiligten Abgeordneten. Daraus folgt, dass auch diejenigen Fraktionen, die die Regierung stützen, auf Argumente der parlamentarischen Minderheit eingehen und sich durch diese anregen lassen können und sollen - so wie auch die Kontrollaufgaben gegenüber der Bundesregierung zwar in vielen Fällen aus Gründen politischer Praxis nur von der Opposition wahrgenommen wird, aber doch verfassungsrechtlich dem gesamten Deutschen Bundestag zusteht. Würde sich die parlamentarische Mehrheit nicht durch Beiträge der Minderheiten anregen lassen können, erschiene die parlamentarische Diskussion verzichtbar.

Diese Funktion parlamentarischer Deliberation wirkt auch auf die hier zu beantwortende Frage der Berechtigung im parlamentarischen Frage- und Antwortverfahren zurück: Jede Anfrage aller Fraktionen dient stets dem freien Spiel der Meinungsbildung des gesamten Parlaments. Der Austausch von Frage und Antwort ist damit ein wichtiges Element der zentralen Stellung des Parlaments im demokratischen und gewaltengegliederten Regierungssystem des Grundgesetzes, Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG.

Aus diesem Grund stehen die Rechte auf eine begründete und substantiierte Beantwortung parlamentarischer Anfragen auch dem Deutschen Bundestag zu. Die Antragstellerin zu 5. ist für den Deutschen Bundestag in Prozessstandschaft antragsbefugt.

V. Zum Rechtsschutzinteresse der Antragsteller

Die Antragsteller verfügen über das erforderliche Rechtsschutzbedürfnis.

Den Antragstellern bleibt kein anderes politisches Mittel, um ihr Anliegen durchzusetzen,

BVerfGE 68, 1 (77 f.) Im Überblick: J. Pietzcker, Organstreit, in: Festschrift 50 Jahre Bundesverfassungsgericht I, 2001, S. 587 (610 f.).

Insbesondere ist nicht erkennbar, dass sich die parlamentarische Antwortpraxis durch die Verhandlungsleitung des Bundestagspräsidenten, § 7 Abs. 1 S. 2 GOBT, hätte verändern lassen können. Vielmehr wird man ein Eingreifen des Präsidenten nur in besonderen Fällen annehmen können, die letztlich in seinem Ermessen stehen,

S. Höllscheidt, Frage und Antwort im Parlament, 1992, S. 28.

Auch ist im vorliegenden Fall nicht auszumachen, wie sich die nunmehr über eine längere Dauer und verschiedene Anfragen hinweg verstetigte Antwortpraxis der Antragsgegnerin im Rahmen einer politischen Übereinkunft mit den Antragstellern noch in deren Sinne entwickeln könnte. Vielmehr dokumentiert die Antwortpraxis der Antragsgegnerin ihre gefestigte Rechtsüberzeugung hinsichtlich der Reichweite ihrer Antwortpflicht, die zu der Rechtsüberzeugung der Antragsteller in Widerspruch steht. Eine Klärung der verfassungsrechtlichen Pflichten der Antragsgegnerin durch das Bundesverfassungsgericht ist daher notwendig.

Die Antragsteller müssen sich auch nicht darauf verweisen lassen, sie könnten ihr Informationsverlangen im Wege einfachrechtlicher Auskunftsansprüche unmittelbar gegenüber den Nachrichtendiensten des Bundes verfolgen. Den Antragstellern geht es nicht um die Klärung einzelner Vorgänge, die möglicherweise auch individuelle Rechte der Antragsteller 1.-4. betreffen könnten. Vielmehr wollen die Antragsteller mit Hilfe ihrer grundgesetzlichen Rechtsposition im parlamentarischen Kontrollzusammenhang einen substantiierten Eindruck von der Praxis der Nachrichtendienste des Bundes gewinnen, um

diesen politisch bewerten und im parlamentarischen Verfahren darauf reagieren zu können.

VI. Zur Antragsfrist

Die beiden Antragsgegenstände wurden dem Antragsteller am 30. Juni 2006 und am 16. August 2006 bekannt. Mit Schriftsatz vom 20. Dezember 2006 wurde der vorliegende Antrag beim Bundesverfassungsgericht eingereicht. Damit ist die Sechs-Monats-Frist des § 64 Abs. 3 BVerfGG eingehalten.

C. Zur Begründetheit der Anträge

Mit dem Antragsgegenstand verletzt die Antragsgegnerin die Rechte der Antragsteller sowie die in Prozesstandschaft geltend gemachten Rechte des Deutschen Bundestages auf die Beantwortung parlamentarischer Anfragen. Die Antragsgegnerin ist daher verpflichtet, die Anfragen der Antragsteller begründet und substantiiert zu beantworten. Dies ergibt sich aus den grundgesetzlichen Vorgaben zu Grund und Grenzen parlamentarischer Anfragen an die Bundesregierung (I.) in Anwendung auf den vorliegenden Fall (II.).

I. Verfassungsrechtliche Vorgaben für parlamentarisches Fragerecht und Antwortpflicht der Bundesregierung

Das Grundgesetz gibt dem Bundestag, seinen Fraktionen und seinen Mitgliedern ein Recht auf eine begründete und substantiierte Beantwortung parlamentarischer Anfragen an die Bundesregierung durch die Bundesregierung (1.). Dieses Recht unterliegt Beschränkungen mit Blick auf den Kernbereich exekutivischer Eigenverantwortlichkeit der Bundesregierung und auf objektive Geheimhaltungsinteressen (2.).

1. Auskunftsanspruch im parlamentarischen Regierungssystem

Die subjektiven Rechte der Antragsteller ergeben sich aus der verfassungsrechtlichen Stellung der insoweit mit identischen Rechten ausgestatteten Institutionen des Deutschen Bundestages, seiner Fraktionen und seiner einzelnen Abgeordneten im parlamentarischen Regierungssystem des Grundgesetzes (a). Das Recht des Bundestages und seiner Mitglieder enthält einen Anspruch auf eine begründete und substantiierte Beantwortung

ihrer Anfragen (b). Aus der Rechtsstellung der Abgeordneten, Fraktionen und des Bundestages folgt der verfassungsrechtliche Vorrang einer möglichst öffentlichen Beantwortung parlamentarischer Anfragen (c).

a) Verfassungsrechtliche Grundlagen des parlamentarischen Fragerechts

Abgeordnete des Deutschen Bundestages, Fraktionen im Deutschen Bundestag und der Deutsche Bundestag verfügen gleichermaßen über das Recht, der Bundesregierung Fragen über deren politisches Handeln zu stellen.

Die Fundierung dieses Rechts in Text und Systematik des Grundgesetzes ist bis heute nicht vollständig geklärt. Während eine ältere Lehre den Spezialfall des Interpellationsrechts in Art. 43 Abs. 1 GG (oder davor in Art. 33 WRV) als Ausgangspunkt für ein allgemeines Fragerecht des Parlaments gegenüber der Regierung verstehen wollte,

K. Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts, 20. Aufl. 1995, Rn. 590; P. Badura, Staatsrecht, 3. Aufl. 2003, E 46; K. Stern, Staatsrecht II, 1980, § 26 II 3. b) (S. 55 ff.); K. Vogelsang, Die Verpflichtung der Regierung zur Antwort auf parlamentarische Anfragen, ZRP 1988, 5 (8),

geht die neuere Literatur überwiegend davon aus, dass sich dieses Recht aus dem Abgeordnetenstatus des Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG, insbesondere aus dem parlamentarischen Rederecht ergibt,

H. H. Klein, in: Maunz/Dürig, Art. 43, Rn. 79 ff.; M. Schröder, in Bonner Kommentar, Art. 43 (Zweitbearb. 1983), Rn. 5 ff.; M. Morlok, in: Dreier, a.a.O., Art. 38, Rn. 150; Jarass/Piero, a.a.O., Art. 38, Rn. 34; S.

Magiera, in: Sachs, a.a.O., Art. 38, Rn. 65; H. H. Klein, Status des Abgeordneten, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts III, 3. Aufl. 2005, § 51, Rn. 32; K. Abmeier, Die parlamentarischen Befugnisse des Abgeordneten des Deutschen Bundestages nach dem Grundgesetz, 1984, S. 178, 183 ff., 187 ff.; Höllscheidt, Frage und Antwort, S. 18 ff.

Ohne weitere Bedenken wird man feststellen können, dass das Fragerecht von Abgeordneten, Fraktionen und des gesamten Parlaments eine konstitutive Voraussetzung für die parlamentarische Verantwortlichkeit der Bundesregierung im gewaltengliederten parlamentarischen Regierungssystem des Grundgesetzes, Art. 20 Abs. 2 S. 2, 63 Abs. 1, 67, 68 GG, darstellt. Ohne die Möglichkeit der Befragung hätte der Deutsche Bundestag im Ganzen, seine Fraktionen und seine einzelnen Mitglieder keine Möglichkeit, sich über das Handeln der Bundesregierung zu informieren und dieses Handeln mit guten Gründen politisch zu bewerten und zu sanktionieren.

Das Bundesverfassungsgericht hat das parlamentarische Fragerecht früh anerkannt und seine Bedeutung in einer kontinuierlichen Rechtsprechung immer wieder hervorgehoben,

BVerfGE 13, 123 (125); 57, 1 (5, 8); 67, 100 (129); 105, 252 (270); 105, 279 (306).

Zwar hat das Gericht diese Rechte und Pflichten zunächst im Zusammenhang mit dem Interpellationsrecht des Art. 43 Abs. 1 GG thematisiert,

BVerfGE 13, 123 (125); 57, 1 (5);

doch erscheint diese Herleitung schon mit Blick auf die Tatsache, dass Art. 43 Abs. 1 GG nach allgemeiner Ansicht nur ein Recht der parlamentarischen Mehrheit garantiert,

Jarass/Pieroth, a.a.O., Art. 43, Rn. 1, Klein, a.a.O., Art. 43, Rn. 44; L.-A. Verstejl, in: v. Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, 5. Aufl. 2001, Art. 43, Rn. 2; W. Zeh, Parlamentarisches Verfahren, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts III, 3. Aufl. 2005, § 53, Rn. 53,

während das allgemeine Fragerecht als Recht, das auch dem einzelnen Abgeordneten zusteht, seiner Anlage nach ein Minderheitenrecht darstellen muss, nicht völlig überzeugend.

In dieser Linie haben sich alle Äußerungen des Gerichts stets auch oder ausschließlich auf die Bedeutung von Fragerecht und Antwortpflicht für das parlamentarische Regierungssystem im Ganzen bezogen. Dabei hat das Gericht das Interpellationsrecht stets gemeinsam mit dem allgemeinen Fragerecht erwähnt und durch den Hinweis auf die Tätigkeit der Abgeordneten implizit auch auf die Rechte der Abgeordneten aus Art 38 Abs. 1 S. 2 GG hingewiesen:

„Antworten der Bundesregierung auf mündliche Fragen in der Fragestunde sollen dazu dienen, dem einzelnen Abgeordneten die für seine Tätigkeit notwendigen Informationen zu verschaffen. Sie gehören in den Rahmen des Frage- und Interpellationsrechts des Parlaments, das den Mitgliedern der Bundesregierung auferlegt, auf Fragen Rede und Antwort zu stehen.“, BVerfGE 13, 123 (125), entsprechend BVerfGE 57, 1 (5); 67, 100 (129); 80, 188 (218); 105, 252 (270); 105, 279 (306).

Erst die Beantwortung parlamentarischer Anfragen ermöglicht dem Bundestag, seine Aufgaben zu erfüllen:

„Eine Beratung verfehlt ihren Zweck, wenn über den Beratungsgegenstand keine oder nur unzureichende Informationen vorliegen.“, BVerfGE 70, 324 (355).

Dabei hat das Bundesverfassungsgericht im Zusammenhang des Untersuchungsausschussverfahrens Fragerecht und Antwortpflicht ausdrücklich als Teil der Pflicht des Deutschen Bundestages zur parlamentarischen Kontrolle der Bundesregierung verstanden,

BVerfGE 67, 100 (129),

und festgestellt:

„Der Grundsatz der Gewaltenteilung gebietet gerade im Hinblick auf die starke Stellung der Regierung (...) eine Auslegung des Grundgesetzes dahin, daß parlamentarische Kontrolle *wirksam* sein kann.“, BVerfGE 67, 100 (130), Hervorhebung dort.

Diese Argumentation des Gerichts befreit von der Notwendigkeit, zwischen der Reichweite der verfassungsmäßigen Rechte eines einzelnen Abgeordneten, einer Fraktion oder des gesamten Deutschen Bundestages, also den drei im vorliegenden Verfahren Berechtigten, zu differenzieren. Unterschiedliche verfassungsrechtliche Herleitungen ihrer jeweiligen Berechtigung ergeben sich nur aus dem praktischen Zusammenhang des hervorgehobenen verfassungsrechtlichen Gesichtspunkts: Die funktionale Bedeutung parlamentarischer Kontrolle ist mit Blick auf den Bundes-

tag oder seine berechtigten Teile zu formulieren. Sie ergibt sich aus der Funktion des Bundestags in der Gewaltengliederung des Grundgesetzes, also aus Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG. Sie kann aber nur durch das Handeln einzelner Abgeordnete verwirklicht werden. Umgekehrt trägt die individualisierte Berechtigung aller Abgeordneten, die aus Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG folgt und auch das Handeln innerhalb und durch Fraktionen schützt, zur Kontrollaufgabe des Gesamtparlaments bei.

Damit verfügen im Ergebnis einzelne Abgeordnete, Fraktionen und der Deutsche Bundestag in seiner Gesamtheit über ein Recht auf eine begründete und substantiierte Beantwortung von Anfragen an die Bundesregierung. Dieses Recht ergibt sich aus der Rechtsstellung des Bundestages, Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG, und seiner Mitglieder, Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG, in der gewaltengegliederten parlamentarischen Demokratie des Grundgesetzes, insbesondere aus ihrem gemeinsamen Auftrag, die Bundesregierung zu kontrollieren. Dieser parlamentarische Kontrollauftrag ist von Verfassungs wegen mit besonderer praktischer Wirksamkeit ausgestattet.

b) Pflicht der Bundesregierung zur erschöpfenden Beantwortung

Aus Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG, Art 38 Abs. 1 S. 2 GG folgt nicht nur der normative Grund der Antwortpflicht, sondern auch dessen Maß. Die Bundesregierung ist zu einer begründeten und substantiierten Beantwortung parlamentarischer Anfragen verpflichtet. Das vom Bundesverfassungsgericht hervorgehobene Gebot wirksamer parlamentarischer Kontrolle (soeben, C, I., 1., a)) schließt es aus, dass sich die Bundesregierung bei der Beantwortung solcher Fragen hinter inhaltlich unergiebigem Formeln versteckt.

Vielmehr hat das Bundesverfassungsgericht schon in seinen frühen Äußerungen deutlich gemacht, dass dem Recht der Volksvertretung, Fragen zu stellen, eine Pflicht der Regierung entspricht, diese Fragen substantiiert zu beantworten,

BVerfGE 13, 123 (125); 57, 1 (5, 8); 67, 100 (129); 105, 252 (270); 105, 279 (306). Zur historischen Bedeutung dieser Orientierung des Gerichts: H.-P. Schneider, Das Parlamentsrecht im Spannungsfeld von Mehrheitsentscheidung und Minderheitenschutz, in: Badura/Dreier (Hrsg.), Festschrift 50 Jahre Bundesverfassungsgericht, 2001, S. 627 (634).

Ausdrücklich hat das Gericht mit Blick auf eine - wie im vorliegenden Fall - in Frage stehende Kleine Anfrage vom

„... Recht und der Pflicht der Bundesregierung, Kleine Anfragen erschöpfend zu beantworten ...“

gesprochen,

BVerfG, NJW 1996, 2085 (2085).

Auch die Literatur erkennt eine Pflicht der Bundesregierung zu einer begründeten und substantiierten Beantwortung parlamentarischer Anfragen ganz einhellig an,

M. Morlok, in: Dreier a.a.O., Art. 38, Rn. 150; P. P. Badura, Die Stellung des Abgeordneten, in: Schneider/Zeh, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, 1989, § 15, Rn. 40; Klein, Status des Abgeordneten, a.a.O., § 51, Rn. 33; D. G. Bodenheimer, Kollision parlamentarischer Kontroll-

rechte, 1979, S. 42; N. Achterberg/M. Schulte, in: Mangoldt/Klein/Starck, 5. Aufl. 2005, Kommentar zum Grundgesetz, Art. 38, Rn. 90; Schröder, in: Bonner-Kommentar a.a.O., Art. 43, Anm. 14.

Die Gegenansicht, die die Reichweite der Antwortpflicht in das Ermessen der befragten Bundesregierung stellen will, hat nach und nach an Unterstützung verloren,

siehe noch N. Achterberg, Parlamentsrecht, 1984, S. 463 m.w.N. in Anm. 201; so wohl auch H.-P. Schneider, in: Alternativ-Kommentar zum Grundgesetz, 2. Aufl. 1989, Art. 43, Anm. 6.

Sie entstammt wohl nicht zufällig der Epoche des monarchischen Konstitutionalismus,

P. Laband, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, 5. Aufl. 1911, S. 307 f. spricht vom Interpellationsrecht bekanntlich als „Pseudorecht“.

Die herrschende Ansicht, die eine Pflicht der Regierung zur erschöpfenden Beantwortung annimmt, wird - soweit ersichtlich nur mit einer Ausnahme - von der landesverfassungsgerichtlichen Judikatur geteilt, die in einer Vielzahl von Fällen Landesregierungen wegen unzureichender Beantwortung parlamentarischer Anfragen verurteilt hat und in diesem Zusammenhang die Gelegenheit hatte festzustellen, es sei die Pflicht der befragten Regierung,

Fragen „vollständig“ zu beantworten, also so, dass „alle Tatsachen oder Umstände mitgeteilt werden, die zum Verständnis der Antwort erforderlich sind und

Missdeutungen vermeiden.“, SächsAnhVerfG, Urt. v. 17.1.2000 - LVG 6/99, NVwZ 2000, 671 (1. Leitsatz),

sowie

„den wesentlichen Inhalt der Frage aufzugreifen und den Kern des Informationsverlangens zu befriedigen.“, BayVerfGH, Entscheid. v. 17.7.2001 - Vf. 56 IV a -00, NVwZ 2002, 715 (717),

und

„alle Tatsachen und Umstände [mitzuteilen], die für das Verständnis und für den Inhalt der Frage von wesentlicher Bedeutung sind“, MVVerfG, Urt. v. 19.12.2002 - LVerfG 5/02, NJW 2003, 815 (816).

Diese Argumente sind im Prinzip im Sinne eines Gemeinverfassungsrechts des parlamentarischen Regierungssystems in Deutschland auch auf die Rechtslage des Grundgesetzes übertragbar. Denn zum einen sehen alle betroffenen Landesverfassungen gleichfalls eine parlamentarische Verantwortlichkeit der jeweiligen Landesregierung vor, die ihre demokratische Legitimation begründet. Dieser Zusammenhang zwischen demokratischer Legitimation und parlamentarischer Verantwortlichkeit stellt aber wie gezeigt (oben, C, I., 1., a)) den wesentlichen Grund für die Antwortpflicht der Regierung dar,

zu Unterschieden in der Ausgestaltung der Landesverfassungen, die die hier entwickelten Grundsätze aber nicht betreffen: P. J. Glauen/F. Eidinger, Parlamentarisches Frägerecht in den Landesparlamenten, DÖV 1995, 941 (943 ff.); J. Platter, Das Frage- und

Informationsrecht in den neuen Ländern, LKV
2005, 99.

Zum anderen ergibt sich aus Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG eine normative Parallelität der Rechts- und Pflichtenverhältnisse zwischen Parlament und Regierung im parlamentarischen Bundesstaat, zu deren verfassungsrechtlicher Bedeutung auch die parlamentarischen Systeme der Landesverfassungen beitragen,

H. Dreier, in: Dreier, a.a.O., Art. 28, Rn. 64 „Führungsrolle des Parlaments“; M. Nierhaus, in: Sachs, a.a.O., Art. 28. Rn. 14; P. J. Tettinger, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, a.a.O., Art. 28 Abs. 1, Rn. 42; P. Cancik, Parlamentarische Opposition in den Landesverfassungen, 2000, S. 22 ff.

Die einzige Ausnahme von dieser Rechtsprechung stellt eine Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs Nordrhein-Westfalen dar,

Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 4.10.1993 - VerfGH 15/92 -, DVBl. 1994, 48 (50 f.),

die die Antwortpflichten der Landesregierung in deren politisches Ermessen stellt und es gestattet, die Reichweite der Antworten von der Arbeitskapazität der Landesregierung im Verhältnis zur Erfüllung anderer Aufgaben abhängig zu machen.

Die Argumentation des Verfassungsgerichtshofs von Nordrhein-Westfalen stellt die Beantwortung parlamentarischer Anfragen gleichberechtigt neben andere Aufgaben der Landesregierung und überlässt es dieser in einem bestimmten Rahmen, bei der Aufgabenauswahl politische Prioritäten zu setzen. Diese Gleich-

setzung erscheint aber schon deswegen nicht überzeugend, weil die Beantwortung parlamentarischer Anfragen keine Aufgabe der Regierung neben anderen sein kann: Mit der Beantwortung parlamentarischer Anfragen ermöglicht die Landesregierung ihre eigene parlamentarische Kontrolle und sichert dadurch die demokratische Legitimation ihres Handelns angesichts ihrer Verantwortlichkeit gegenüber dem allein unmittelbar demokratisch legitimierten Landtag. Die Beantwortung von parlamentarischen Anfragen ist also eine verfassungsrechtlich notwendige Bedingung dafür, dass die Landesregierung für die Gesamtheit ihrer Aufgabenwahrnehmung demokratische Legitimation beanspruchen kann. Die Beantwortung parlamentarischer Anfragen steht damit nicht gleichberechtigt neben der Wahrnehmung anderer Aufgaben, sondern ist eine alle Aufgaben begleitende eigenständige verfassungsrechtliche Pflicht, deren Einhaltung nicht von der gubernativen Arbeitsbelastung abhängen kann.

Einschränkende Auslegung der Entscheidung als bloße Annahme einer „Missbrauchsgrenze“ bei C. Gusy, Frage und Antwort als Instrumente parlamentarischer Kontrolle, JuS 1995, 878 (881).

Entsprechend hat das Bundesverfassungsgericht in seiner Funktion als Landesverfassungsgericht in Schleswig-Holstein, Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 GG, unlängst die Grenzen des parlamentarischen Auskunftsrechts mit Blick auf die Gewaltenteilung näher definiert,

BVerfGE 110, 199 (214 ff.),

und ist dabei - wie selbstverständlich und ohne dies eigens hervorzuheben - davon ausgegangen, dass sich solche Grenzen nicht immanent aus der Arbeitsbelastung der befragten Regierung ergeben können, und dass die Beurteilung der Auskunfts-

grenzen auch nicht als eine Entscheidungsprärogative der befragten Regierung zu verstehen ist.

Diese unten (C, I., 2) genauer zu entfaltende Rechtsprechung ist auf das Grundgesetz übertragbar, bildet der vom Bundesverfassungsgericht ausgelegte Art. 23 der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein doch seinerseits eine Abbildung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, namentlich der Entscheidungsgründe in BVerfGE 67, 100,

BVerfGE 110, 199 (217 ff.), mit Nachweisen zur Entstehungsgeschichte von Art. 23 Landesverfassung Schleswig-Holstein.

Schließlich hat die Antragsgegnerin selbst in der parlamentarischen Praxis die Frage, ob sie der Ansicht sei, es stehe in ihrem Belieben, parlamentarische Anfragen nicht zu beantworten, verneint,

Antwort der Bundesregierung (Bundestagsdrucksache 11/3806) auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE GRÜNEN „Weigerung der Bundesregierung, schriftliche Fragen inhaltlich zu beantworten.“.

Damit ist klar, dass die Antragsgegnerin verfassungsrechtlich verpflichtet ist, aus dem Bundestag kommende Anfragen in einer substantiierten und begründeten Art und Weise erschöpfend zu beantworten.

c) Abgestufter Vorrang öffentlicher Beantwortung

Folgt aus Gewaltengliederung und Abgeordnetenstatus, Art. 20 Abs. 2 S. 2, 38 Abs. 1 S. 2 GG, das Recht auf Fragestellung und begründete sowie substantiierte Beantwortung von Fragen

des Bundestags gegenüber der Bundesregierung, so ergibt sich aus der Bedeutung der Beantwortung solcher Anfragen für die demokratische Willensbildung, Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG, ein normativer Vorrang ihrer öffentlichen Beantwortung.

Mit den durch Anfragen erlangten Informationen wird die demokratische Öffentlichkeit von Tatsachen des Regierungshandelns und von ihrer politischen Bewertung durch den Bundestag in Kenntnis gesetzt. Die Öffentlichkeit der Beantwortung stellt eine Voraussetzung für eine demokratische Meinungsbildung dar, die ihrerseits Voraussetzung für den demokratischen Wahlakt ist, der die Legitimation von Bundestag und Bundesregierung stiftet. Die politische Willensbildung des Volkes muss über die Möglichkeit verfügen, den Kontrolldialog zwischen Bundestag und Bundesregierung zu verfolgen, um daraus im Akt der Wahl zum Deutschen Bundestag politische Konsequenzen ziehen zu können,

grundsätzlich zu einem „demokratischen Verteilungsprinzip“ mit Blick auf die Verwaltungsöffentlichkeit: B. W. Wegener, Der geheime Staat, 2006, S. 424 ff.

Der Vorrang öffentlicher Beantwortung folgt zudem aus der hervorgehobenen Rolle des Plenums, das allein Gesetze beschließen kann, Art. 77 Abs. 1 S. 1 GG, und das allein Adressat der Öffentlichkeitsregel des Art. 42 Abs. 1 GG ist.

Die Beantwortung parlamentarischer Anfragen vor nicht-öffentlich tagenden parlamentarischen Gremien, deren Diskussionen einen geringeren Einfluss auf die politische Willensbildung nehmen können, hat demgegenüber nicht die gleiche verfassungsrechtliche Wertigkeit.

Diesen normativen Zusammenhang zwischen demokratischer Willensbildung und parlamentarischer Öffentlichkeit hat das Bundesverfassungsgericht zum Ausdruck gebracht, als es feststellte:

„Öffentliches Verhandeln von Argument und Gegenargument, öffentliche Debatte und öffentliche Diskussion sind wesentliche Elemente des demokratischen Parlamentarismus. Gerade das im parlamentarischen Verfahren gewährleistete Maß an Öffentlichkeit der Auseinandersetzung und Entscheidungssuche eröffnet Möglichkeiten eines Ausgleichs widerstreitender Interessen, die bei einem weniger transparenten Verfahren sich nicht so ergäben (vgl. BVerfGE 40, 237 [249]).“, BVerfGE 70, 324 (355).

Damit genießt auch die öffentliche Beantwortung parlamentarischer Anfragen gegenüber allen Abgeordneten des Deutschen Bundestages eine besondere verfassungsrechtliche Wertigkeit,

entsprechend BVerfGE 77, 1 (48), so auch Udo Di Fabio, *Parlament und Parlamentsrecht*, *Der Staat* 29 (1990), 599 (603) m.w.N.,

die nicht mit der Beantwortung innerhalb von Teilgremien, seien sie öffentlich, seien sie nicht-öffentlich, gleichgesetzt werden kann.

Ein entsprechendes Ergebnis folgt aus der normativen Gleichheit aller Abgeordneten des Bundestages, die überhaupt erst den Repräsentationsanspruch des Bundestages begründet. Eine Entscheidung des Parlaments aufgrund einer asymmetrischen Informationsverteilung zwischen den Abgeordneten stellt die Gleichheit der Abgeordneten, damit aber auch die demokratische Wahlgleichheit, Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG, in Frage, weil sich nur in der Entscheidung aller Abgeordneten der nach dem Prinzip gleicher Freiheit ermittelte Wählerwille repräsentiert.

Im Ergebnis begründet das parlamentarische Antwortrecht somit auch ein Recht auf eine allen Abgeordneten und der Öffentlichkeit zugängliche Antwort. Beschränkungen dieser Öffentlichkeit sind in verschiedenen Stufen denkbar: als schriftliche Information aller Abgeordneten unter dem Vorbehalt der Geheimhaltung, also einer Beschränkung auf die Parlamentsöffentlichkeit, die die Gleichheit aller Abgeordneten respektiert, als inhaltlich entsprechende, aber nur mündlich erteilte Information oder als Information nur einer beschränkten Anzahl zur Geheimhaltung verpflichteter Abgeordneter.

Alle diese Beschränkungen stellen jedoch jeweils einen, wenn auch unterschiedlich intensiven Eingriff in das parlamentarische Frage- und Antwortrecht dar, der einer eigenen verfassungsrechtlichen Rechtfertigung bedarf.

d) Zwischenergebnis

Festzuhalten ist so weit, dass eine generelle Pflicht der Bundesregierung besteht, parlamentarische Anfragen von Abgeordneten oder Fraktionen vollständig und öffentlich zu beantworten. Die Antragsgegnerin ist damit in einem substantiellen Sinn „Informationsschuldner“ der Antragsteller,

Ausdruck bei C. Brüning, Der informierte Abgeordnete, Der Staat 43 (2004), 511 (526), zustimmend M. Morlok, in: Dreier, a.a.O., Bd. II, Art. 38, Rn. 150.

Eine Einschätzungsprärogative der Bundesregierung hinsichtlich ihrer Informationsverpflichtungen gegenüber dem Bundestag besteht im Grundsatz nicht (zur Ausnahme der Geheimhaltung, unten, C, I., 2., b)). Der parlamentarische Auskunftsanspruch gegenüber der Bundesregierung ist in seinem Ausgangspunkt

unbegrenzt. Diese können sich allenfalls aus anderen Normen des Grundgesetzes ergeben.

2. Verfassungsrechtliche Grenzen der Antwortpflicht

Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts wie auch die Literatur erkennen zwei Grenzen der Antwortpflicht der Bundesregierung an: Grenzen können sich zum einen aus der Stellung der Bundesregierung im System der grundgesetzlichen Gewaltengliederung (a), zum anderen aus objektiven Geheimhaltungsinteressen ergeben (b). Besondere Berücksichtigung verdienen materielle Rechtspositionen, die mit den nachgefragten Informationen in Zusammenhang stehen; im vorliegenden Fall die Rechte potentiell betroffener Mitglieder des Deutschen Bundestages (c).

a) Kernbereich exekutivischer Eigenverantwortlichkeit

Eine erste Grenze der Antwortpflicht folgt aus der verfassungsrechtlichen Eigenständigkeit der Exekutive. In Literatur und Rechtsprechung ist unbestritten, dass die Ingerenzrechte des Deutschen Bundestages und seiner Gliederungen und Mitglieder gegenüber der Bundesregierung an verfassungsrechtliche Grenzen stoßen, die sich aus der grundgesetzlich angeordneten Eigenständigkeit der Exekutive im Allgemeinen und der Bundesregierung im Besonderen ergeben. Weil Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG der vollziehenden Gewalt eine selbständige verfassungsrechtliche Rolle zuweist, können nicht sämtliche Handlungen der Regierung in gleicher Weise parlamentarischer Kontrolle unterliegen.

Diese aus der Gewaltengliederung des Grundgesetzes hergeleitete Grenze wird im Verhältnis zwischen Bundestag und Bundes-

regierung als „Kernbereich exekutivischer Eigenverantwortlichkeit“ bezeichnet,

der Ausdruck „Kernbereich“ zunächst in BVerfGE 9, 268 (280); 34, 52 (59). Als „Kernbereich exekutivischer Eigenverantwortung“ entwickelt bei R. Scholz, Parlamentarischer Untersuchungsausschuß und Steuergeheimnis, AÖR 105 (1980), 564 (598) und als Missbrauchsgrenze angelegt. Daran anschließend und verallgemeinernd BVerfGE 67, 100 (139); 68, 1 (86 f.); 90, 286 (389), „Eigenbereich“, 95, 1 (16).

Der Kernbereich exekutivischer Eigenverantwortlichkeit begründet keine Relativierung der parlamentarischen Verantwortlichkeit der Bundesregierung. Er ermöglicht diese Verantwortlichkeit vielmehr dadurch, dass er für die Bundesregierung eine eigenständige und damit auch eigenverantwortliche Arbeit, ohne ein „Mitregieren Dritter“,

BVerfGE 110, 199 (214),

garantiert.

Schutzobjekt des Kernbereichs ist die ungestörte und unbeeinflusste Willensbildung der Regierung als Grundlage einer eigenverantwortlichen Entscheidungsfindung. Damit ist zugleich gesagt, dass der Kernbereich exekutivischer Eigenverantwortlichkeit keine eigentlich kompetenzbegründende Kategorie im Verhältnis zwischen Bundesregierung und Bundestag darstellt, sondern eine äußerste Grenze definiert, in der andere Organe der Regierung in missbräuchlicher Weise die Erfüllung ihrer Aufgaben verwehren oder erschweren,

in diese Richtung: P. Lerche, Gewaltenteilung - deutsche Sicht, in: J. Isensee (Hrsg.), Gewaltenteilung heute, 2000, S. 75 (82).

Als wesentliches Kriterium für die genauere Bestimmung des Kernbereichs exekutivischer Eigenverantwortlichkeit galt lange Zeit die Unterscheidung zwischen nach außen wirkender exekutiver Entscheidung und dem Innenbereich exekutiver Entscheidungsvorbereitung. Das Bundesverfassungsgericht hat jedoch jüngst die Gelegenheit genutzt, um die Reichweite des Kernbereichs genauer zu bestimmen und die Tragweite dieses Kriteriums zu relativieren. Dabei hob das Gericht in einer Nuancierung seiner bisherigen Rechtsprechung hervor, dass sich der Kernbereich exekutivischer Eigenverantwortlichkeit nicht einfach durch einen Blick auf die Abgeschlossenheit der internen Willensbildung der Regierung bestimmen lasse. Vielmehr können unter bestimmten Bedingungen auch Akte, die eine abschließende Entscheidung der Regierung erst vorbereiten, unter die Auskunftspflicht fallen. Umgekehrt vermögen andere Gesichtspunkte, namentlich die Offenheit der internen gubernativen Willensbildung, die Grenzen der Kernbereichsgarantie auch weiter zu ziehen,

BVerfGE 110, 199 (218 ff.).

Ein wichtiges Indiz für das Fehlen eines exekutiven Kernbereichsschutzes liegt dem Gericht zufolge vor, wenn das Parlament die Aufdeckung von „Rechtsverstößen oder vergleichbaren Missständen“ seitens der Regierung beabsichtigt,

BVerfGE 110, 199 (222) unter Hinweis auf BVerfGE 67, 100 (130).

Mit der Einführung dieses Kriteriums wie auch durch die Relativierung des Kriteriums der Entscheidungsvorbereitung hat das Bundesverfassungsgericht die Grenzen des Kernbereichs exekutivischer Eigenverantwortlichkeit stärker auf die jeweils in Frage stehende materielle Rechtsfrage bezogen.

Das bedeutet im Ergebnis, dass sich der Kernbereich exekutivischer Eigenverantwortlichkeit auf regierungsinterne Vorgänge beschränkt, deren materielle Gewichtigkeit nicht geeignet ist, diese sonst übliche Grenze parlamentarischer Kontrolle zu überspielen.

b) Objektive Geheimhaltungsinteressen

Eine zweite verfassungsrechtlich anerkannte Grenze der Antwortpflichten der Bundesregierung ergibt sich aus objektiven Geheimhaltungsinteressen. Dabei sind objektive Geheimhaltungsinteressen einerseits von Regierungsgeheimnissen (aa), andererseits vom Tatbestand des Kernbereichs exekutivischer Eigenverantwortlichkeit abzugrenzen (bb). Bei der Einstufung bestimmter Informationen als geheimhaltungsbedürftig steht der Bundesregierung keine Einschätzungsprärogative gegenüber dem Bundestag oder dem Bundesverfassungsgericht zur Seite (cc). Weiterhin besteht hinsichtlich der Ermittlung der Pflichten der Bundesregierung zur Weitergabe von Informationen auch kein Vorrang spezieller Ausschüsse gegenüber der Information aller Abgeordneten des Deutschen Bundestages (dd). Diese Vorgaben gestatten es schließlich, verfassungsrechtliche Kriterien für das Vorliegen eines die Geheimhaltung rechtfertigenden objektiven Interesses näher zu definieren (ee).

aa) Keine Regierungsgeheimnisse gegenüber dem Bundestag

Objektive Geheimhaltungsinteressen stellen den zweiten allgemein anerkannten Grund zur Begrenzung parlamentarischer Aus-

kunftsrechte dar. Das Bundesverfassungsgericht hat solche Geheimhaltungsinteressen ausdrücklich anerkannt,

BVerfGE 67, 100 (137); 77, 1 (53) (mit Blick auf private Persönlichkeitsrechte).

Darüber hinaus sind aber auch andere, objektive Geheimhaltungsinteressen unbestritten,

zu Art. 43 GG: Morlok, in Dreier, Art. 43, Rn. 15; Achterberg/Schulte, a.a.O., Art. 43, Rn. 14. Zur Verallgemeinerbarkeit dieser Einschränkung für jedwede parlamentarischen Anfragen als „deckungsgleich“ Klein, in: Maunz/Dürig (Lfg. 43, Februar 2004), Art. 43, Rn. 74. Grundsätzlich: Morlok, 38, Rn. 160; 38, Magiera, Rn. 68; „Abwägung im Einzelfall“: W. Schreiber, in: Friauf/Höfling, Berliner Kommentar zum Grundgesetz, C Art. 38, Rn. 117; J. Lennartz/G. Kiefer, Parlamentarische Anfragen im Spannungsfeld von Regierungskontrolle und Geheimhaltungsinteressen, DÖV 2006, 185.

Anders als die verfassungsrechtliche Kernbereichsgarantie betrifft die Beschränkung der Antwortpflicht aus Gründen objektiver Geheimhaltungsbedürftigkeit das verfassungsrechtliche Verhältnis zwischen Bundestag und Bundesregierung nur mittelbar: Das Grundgesetz kennt außerhalb des durch Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG garantierten Kernbereichs exekutivischer Eigenverantwortlichkeit keine Informationen, die die Bundesregierung dem Bundestag auf dessen Nachfrage hin vorenthalten darf. Verfassungsrechtlich anerkennungswürdige Geheimschutzregeln begrenzen nicht das Recht des Parlaments, informiert zu werden, sondern nur die Art und Weise, wie informiert wird, damit Informationen nicht an die Öffentlichkeit gelangen,

Insoweit präzise: J. Linck, Zur Informationspflicht der Regierung gegenüber dem Parlament, DÖV 1983, 957 (962 f.).

Regierungsgeheimnisse, die über den Kernbereich exekutivischer Eigenverantwortlichkeit hinausgehen würden, sind dem grundgesetzlichen System parlamentarischer Verantwortlichkeit der Regierung fremd, weil dieses ansonsten Räume exekutiven Handelns jenseits parlamentarischer Kontrolle, damit aber letztlich jenseits der demokratischen Legitimation der Bundesregierung anerkennen müsste. Vielmehr ist im System der parlamentarischen Demokratie der Informationsfluss zwischen Parlament und Regierung Voraussetzung für die Legitimation der Bundesregierung. Aus objektiven Geheimhaltungsinteressen folgen keine Regierungsgeheimnisse, sondern nur abgestufte Veröffentlichungsverbote. Kriterien für diese Abstufung sind fallspezifisch zu entwickeln (sogleich unten, C., I., 2, b), ee)).

bb) Normatives Verhältnis Kernbereich und Geheimhaltung

Schon wegen der unterschiedlichen Rechtsfolgen beider Schranken stellen der Kernbereich exekutiver Eigenverantwortlichkeit und das Vorliegen objektiver Geheimhaltungsinteressen unterschiedliche, voneinander abzugrenzende Tatbestände dar.

Grundsätzlich begründet die objektive Geheimhaltungsbedürftigkeit von Informationen, über die die Bundesregierung von Amts wegen verfügt, keine Grenze ihrer Informationspflicht gegenüber dem Bundestag. Wie soeben begründet (oben, C., I., 2., b)aa) sind Belange der Geheimhaltungsbedürftigkeit dazu geeignet, eine bestimmte Art und Weise der Informationsweitergabe an das Parlament zu rechtfertigen, die ansonsten nicht zulässig wäre, nämlich eine solche, die die demokratische Öffentlichkeit ausschließt. Damit rechtfertigen objektive

Belange der Geheimhaltungsbedürftigkeit aber keine Geheimnisse der Regierung vor dem Parlament im Ganzen. Anders ist dies mit Blick auf den Kernbereich exekutivischer Eigenverantwortlichkeit, der unmittelbar das Verhältnis zwischen der Regierung und den anderen Teilen der Staatsorganisation berührt. Vom Kernbereich geschützte Informationen darf die Regierung ohne Einschränkung für sich behalten.

Damit sind Überschneidungen beider Figuren zwar theoretisch möglich, aber praktisch schwer vorstellbar, müsste es sich doch um Bereiche handeln, die zugleich aus objektiven Gründen der Geheimhaltung unterliegen dürfen und die sich zugleich auf den Eigenbereich der Regierung beschränken. Im Fall nachrichtendienstlicher Tätigkeit, die eine auf gesetzlicher Grundlage zu erledigende Aufgabe der vollziehenden Gewalt darstellt,

M. Brenner, Bundesnachrichtendienst im Rechtsstaat, 1990, S. 111 ff.,

wäre dies allenfalls in bestimmten vorbereitenden Stadien denkbar, aber sicherlich nicht mehr bei der konkreten operativen Tätigkeit. Denn wenn die nachrichtendienstliche Tätigkeit sowohl in die Reichweite des demokratischen Gesetzesvorbehalts fällt als auch die subjektiven Rechte Betroffener zumindest berühren kann, fällt sie damit in jedem Fall aus dem Eigenbereich der Exekutive hinaus.

Kernbereichsgarantie und objektives Geheimhaltungsinteresse stellen damit selbständige, voneinander unabhängige Tatbestände zur Beschränkung des parlamentarischen Frage- und Antwortrechts dar.

cc) Keine Einschätzungsprärogative der Bundesregierung gegenüber Bundestag oder Bundesverfassungsgericht

Bei der Einstufung bestimmter Informationen als geheimhaltungsbedürftig verfügt die Bundesregierung gegenüber dem Bundestag über keinerlei Einschätzungsprärogative.

Solche Einschätzungsprärogativen können sich aus der speziellen verfassungsrechtlichen Position eines Organs gegenüber anderen Organen oder aus seinen spezifischen institutionellen Kapazitäten ergeben. Fälle einer Einschätzungsprärogative sind namentlich im Verhältnis zwischen Gesetzgeber und Gerichten zugunsten des Gesetzgebers anerkannt,

BVerfGE 50, 290 (332f.); 65, 1 (55); 73, 40 (91f.); 88, 87 (97); 95, 267 (314); 100, 271 (286); 105, 61 (72); 108, 282 (311).

Eine solche Prärogative betrifft regelmäßig die Einschätzung tatsächlicher Entwicklungen, für deren Beurteilung Bundestag und Bundesregierung institutionell besser ausgestattet sind als die Gerichte. Sie schützt einen politischen Entscheidungsspielraum des Gesetzgebers hinsichtlich ungewisser Fakten. Die Figur der Einschätzungsprärogative findet aber, soweit ersichtlich, keine Anwendung auf die Kontrollbeziehung zwischen Bundestag und Bundesregierung.

Wie bei der Abgrenzung zwischen objektiven Geheimhaltungsinteressen einerseits und Angelegenheiten des Kernbereichs exekutivischer Eigenverantwortlichkeit andererseits deutlich wurde (oben C., I., 2., b), bb)), handelt es sich bei Fällen objektiver Geheimhaltungsbedürftigkeit regelmäßig um Tätigkeiten der Regierung in Anwendung gesetzlicher Vorschriften. Für einen solchen Fall des Gesetzesvollzugs, in dem eine parlamentarische Kontrolle erforderlich ist, auch um den Bundestag in die Lage zu versetzen, bestehende gesetzliche Regelungen in ihrer Anwendung zu beobachten, um sie gegebenenfalls ändern zu können, ist ein Grund für das Vorliegen einer Einschätzungsprärogative der Regierung gegenüber dem Parlament nicht zu erkennen.

Gleiches gilt für den Kontrollmaßstab des Bundesverfassungsgerichts. Das Informationsrecht des Deutschen Bundestages, seiner Fraktionen und seiner Mitglieder ist vom Grundgesetz garantiert (oben, C., I., 1.). Ausnahmen und Beschränkungen von diesem Recht bedürfen einer verfassungsrechtlichen Rechtfertigung. Das Vorliegen einer solchen Rechtfertigung unterliegt der vollen Kontrolle des Bundesverfassungsgerichts.

Daran ändert auch eine Äußerung des Bundesverfassungsgerichts nichts, das anlässlich der Herleitung verfassungsrechtlicher Grenzen des parlamentarischen Untersuchungsrechts in einem Untersuchungsausschuss nach Art. 44 GG feststellte:

„Die Bundesregierung, die eine eigene, aus der ihr anvertrauten Regierungsgewalt herrührende Verantwortung für die Wahrung der Dienstgeheimnisse hat, ist aber nicht verpflichtet, Verschlußsachen, die Dienstgeheimnisse enthalten, dem Untersuchungsausschuß vorzulegen, wenn dieser nicht den von der Bundesregierung für notwendig gehaltenen Geheimschutz gewährleistet.“, BVerfGE 67, 100 (137).

Diese Feststellung setzt die verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Geheimhaltung voraus, die ihrerseits aber nicht Gegenstand der verfassungsgerichtlichen Überprüfung war. Damit ist die Aussage des Bundesverfassungsgerichts wie folgt zu verstehen: Steht es der Bundesregierung grundsätzlich zu, bestimmte Informationen geheim zu halten, so wird diese Möglichkeit nicht nur durch die Einsetzung eines parlamentarischen Untersuchungsausschusses ausgeschlossen. Dieser Vorgang macht die Geheimhaltungsinteressen der Bundesregierung nicht einfach obsolet. Ob die Geheimhaltung der Bundesregierung zusteht, ist dagegen eine andere durch das Bundesverfassungsgericht überprüfbare Frage.

Jedoch ist mit der Feststellung, dass der Bundesregierung keine Einschätzungsprärogative bei der Einstufung eines Sachverhalts als geheimhaltungsbedürftig zusteht, nicht gesagt, dass der Bundestag die Veröffentlichung jedweder Information von der Bundesregierung verlangen kann. Vielmehr impliziert das Fehlen einer Einschätzungsprärogative nur, dass keine Regelvermutung zugunsten der Einschätzung der Bundesregierung besteht. So wie es in einem Fall verfassungsrechtlich gerechtfertigt sein kann, dass die Bundesregierung eine Information als geheimhaltungsbedürftig klassifiziert und der öffentlichen Kenntnisnahme durch den gesamten Bundestag vorenthält, so kann es in einem anderen Fall verfassungsrechtlich geboten sein, dass eine von der Bundesregierung als geheimhaltungsbedürftig klassifizierte Information sich aus verfassungsrechtlicher Sicht nicht als objektiv geheimhaltungsbedürftig erweist und daher auch dem gesamten Bundestag gegenüber mitzuteilen ist.

Mit der Feststellung, dass die Bundesregierung gegenüber dem Bundestag und dem Bundesverfassungsgericht über keine Einschätzungsprärogative verfügt, ist jedoch klargestellt, dass die im Folgenden zu entwickelnden konkreten Rechtfertigungslasten für die Geheimhaltung von Informationen nicht unter einer Regelvermutung zugunsten der Einschätzung der Bundesregierung stehen. Dies ist deswegen von besonderer Bedeutung, weil die Beurteilung einer solchen Einstufung notwendigerweise auf einer aus der Geheimhaltung selbst resultierenden unsicheren Tatsachengrundlage beruht, in der Vermutungsregeln eine besondere Bedeutung entfalten können. Würde die Bundesregierung unter diesen Bedingungen über eine Einschätzungsprärogative verfügen, so wäre eine solche Einstufung praktisch weder parlamentarisch noch verfassungsgerichtlich zu kontrollieren.

dd) *Kein ausschließender Vorrang von Sondergremien, insbesondere des Parlamentarischen Kontrollgremiums*

Ihre Auskunftspflichten gegenüber dem Bundestag muss die Bundesregierung aus den oben entwickelten verfassungsrechtlichen Gründen (C., I., 1., c)) grundsätzlich gegenüber allen Mitgliedern des Deutschen Bundestags wahrnehmen. Die Einrichtung des Parlamentarischen Kontrollgremiums (zuvor Parlamentarische Kontrollkommission) durch das Gesetz über die parlamentarische Kontrolle der nachrichtendienstlichen Tätigkeit des Bundes (PKGrG) konnte daran schon wegen des Vorrangs der Verfassung nichts ändern,

Klein, in Maunz/Dürig a.a.O., Art. 43, Rn. 112;
Höllscheidt, Frage und Antwort, S. 36 f.

Darüber hinaus weisen Wortlaut, Systematik und Entstehungsgeschichte gleichfalls in diese Richtung:

§ 1 Abs. 2 PKGrG bekräftigt, dass bereits bestehende Auskunftsrechte des Deutschen Bundestages und seiner Ausschüsse durch die Einrichtung des Kontrollgremiums unberührt bleiben.

Dieser Befund deckt sich nahtlos mit den Gesetzgebungsmaterialien zum PKGrG, in denen festgestellt wird:

„Absatz 2 stellt klar, daß der Kontrollkommission kein Monoplungspruch auf die Ausübung parlamentarischer Kontrolle auf diesem Gebiet eingeräumt werden soll.“, Bundestagsdrucksache 8/1599, S. 6 (zu § 1).

Dem Gesetzgeber ging es mit dem PKGrG darum, Informationsrechte des Bundestages zu erweitern, nicht darum, sie zu beschränken oder anderen Gremien als bisher zuzuweisen. Nur aus diesem Grund war es nicht nötig, für die Einführung der Kommission, des heutigen Kontrollgremiums, das Grundgesetz zu än-

dern. Ausdrücklich wird in der Gesetzesbegründung festgestellt:

„Da die Kontrollbefugnis der Kommission zu den Kontrollrechten des Parlaments hinzutritt, ohne diese zu schmälern, erschien der Mehrheit des Ausschusses eine Grundgesetzänderung entbehrlich.“, Bundestagsdrucksache 8/1599, S. 6 (zu § 1).

Im Umkehrschluss gilt: Jede andere Auslegung des PKGrG, die eine Einschränkung der verfassungsoriginären Kontrollrechte des Bundestages durch dieses Gesetz unterstellen wollte, würde gegen das Grundgesetz verstoßen.

Das in § 2 PKGrG definierte Verfahren unterscheidet sich zudem systematisch grundlegend von der Frage-Antwort-Struktur im Plenum. Im Parlamentarischen Kontrollgremium hat die Bundesregierung die Mitglieder des Gremiums aus eigener Initiative über die Tätigkeiten der Nachrichtendienste zu informieren. Das bedeutet, dass Struktur und Inhalt der übermittelten Informationen durch die Bundesregierung in Anwendung des PKGrG bestimmt werden. Dieser gesetzlich angeordnete kontinuierliche Informationsfluss unterscheidet sich prinzipiell vom politischen Prozess des parlamentarischen Dialogs zwischen Bundestag und Bundesregierung: Denn im parlamentarischen Dialog muss die Bundesregierung aus dem offenen politischen Meinungsbildungsprozess entstehende Fragen beantworten, die nicht selten auf Diskussionen in der demokratischen Öffentlichkeit reagieren und auf diese zurückwirken. Dies gilt, wenn auch mit Einschränkungen, gleichfalls für den Dialog zwischen Bundestag und Bundesregierung im parlamentarischen Ausschussverfahren. Denn auch zu nicht-öffentlichen Ausschusssitzungen sind regelmäßig alle Mitglieder des Bundestages - also auch Nicht-Mitglieder des jeweiligen Ausschusses - als Zuhörer zur eigenen Meinungsbildung zugelassen, § 69 Abs. 2 S. 1 GOBT.

Diese Überlegungen führen im Ergebnis dazu, dass die hier zu prüfende Frage, ob die Antragsgegnerin die Rechte der Antragsteller verletzt hat - anders als die Vertreter der Antragsgegnerin in ihren antragsgegenständlichen Antworten annehmen -, von der Existenz des Parlamentarischen Kontrollgremiums unberührt bleibt. Die parlamentarischen Informationsrechte auf dem Gebiet der Nachrichtendienste werden durch die Existenz des Parlamentarischen Kontrollgremiums nicht beschränkt. Damit hat die Bundesregierung jede parlamentarische Anfrage hinsichtlich der Tätigkeit der Nachrichtendienste so zu prüfen und so zu beantworten, als würde es das Parlamentarische Kontrollgremium nicht geben.

ee) Verfassungsrechtliche Kriterien objektiver Geheimhaltung

Verfassungsrechtliche Kriterien für eine zulässige Einschränkung des parlamentarischen Auskunftsrechts aus Gründen objektiver Geheimhaltungsinteressen sind nicht statisch zu definieren (1). Sie ergeben sich aus einer Mehrzahl verfassungsrechtlicher Vorgaben, die fallspezifisch variieren (2).

(1) Zur grundsätzlichen Offenheit der Kriterienbildung

Objektive Geheimhaltungsinteressen des Staates sind verfassungsrechtlich anerkannt. Auch die einfachgesetzliche Rechtsordnung bezieht sich in vielen verschiedenen Tatbeständen auf die Geheimhaltungsbedürftigkeit von Sachverhalten,

vgl. z.B. § 353b Abs. 2 StGB, § 99 VwGO.

Namentlich für das parlamentarische Verfahren kennt sowohl das Gesetzesrecht als auch das parlamentarische Innenrecht eigene Geheimhaltungsregeln:

§§ 14 Abs. 1 Nr. 4, 15 PUAG, § 10 a BHO, § 69 Abs. 1 GOBT sowie die Geheimschutzordnung des Deutschen Bundestages, Anlage 3 zur GOBT.

All diesen gesetzlichen Tatbeständen ist gemeinsam, dass sie keine Kriterien für die Zulässigkeit exekutiver Geheimhaltung definieren, die über den Hinweis auf die Sicherheitsinteressen des Staates hinausgehen. Vielmehr setzen Regelungen, die Geheimhaltungstatbestände anordnen, im Normalfall die eigentliche Einstufung als geheimhaltungsbedürftig voraus. Der strafrechtliche Geheimnisschutz des § 353 b StGB ist insoweit prototypisch,

dazu Th. Lenckner/W. Perron, in: Schönke/Schröder, Strafgesetzbuch, 27. Aufl. 2006, § 353 b, Rn. 3 ff.; K. Lackner/K. Kühl, Strafgesetzbuch, 25. Aufl. 2004, Rn. 6.

Die eigentliche Einstufung eines Sachverhalts als geheimhaltungsbedürftig erfolgt zumeist durch die vollziehende Gewalt und ist dann, soweit mit der Einstufung Eingriffe in subjektive Rechte verbunden sind, gerichtlich überprüfbar,

F. Kopp/W. Schenke, VwGO, 14. Aufl. 2005, § 99, Rn. 1, 5.

Kriterien ergeben sich im Einzelfall aus der Betrachtung der jeweils betroffenen staatlichen Aufgabe und der Beurteilung der Frage, inwieweit die Wahrnehmung dieser Aufgabe durch ihre Veröffentlichung gefährdet ist.

„Abwägung im Einzelfall“ nochmals Schreiber, in: Friauf/Höfling, a.a.O., C Art. 38, Rn. 117.

Dabei ist allgemein anerkannt, dass Tätigkeiten im Bereich der Nachrichtendienste schon in Folge ihres gesetzlichen Auftrags ein legitimes objektives Geheimhaltungsinteresse nahe legen können; dies zeigt bereits ein Blick auf einschlägige gesetzlichen Befugnisse,

§ 8 Abs. 2 BVerfSchG, § 3 BNDG, § 4 MADG.

Der Zusammenhang zwischen dem objektiven Geheimhaltungsinteresse der Bundesregierung und dem gesetzlichen Auftrag der Nachrichtendienste ist aber im konkreten Einzelfall nur eine notwendige, keine hinreichende Bedingung, um die Geheimhaltung eines Sachverhaltes verfassungsrechtlich zu rechtfertigen. Eine bestimmte exekutive Tätigkeit unterliegt nicht allein deswegen der Geheimhaltung, weil sie den Nachrichtendiensten zur Erfüllung zugewiesen wurde. Anderenfalls unterläge die Geheimhaltung gegenüber dem Bundestag und damit die parlamentarische Kontrolle exekutiver Tätigkeit der auch innenrechtlich ausgestaltbaren Organisationsgewalt der Bundesregierung, und zwar unabhängig von allen materiell-rechtlichen Belangen. Die Beurteilung der Geheimhaltung stünde im Organisationsermessen der Exekutive.

Aus diesem Grund ist die objektive Geheimhaltungsbedürftigkeit an materiellen Kriterien nicht an der organisationsrechtlichen Zuständigkeit zu bemessen. Sie bedarf für konkrete Informationen immer wieder einer je eigenen spezifischen Rechtfertigung mit Blick auf die gerade wahrzunehmende Aufgabe der Exekutive und die mögliche Gefährdung anderer Rechtsgüter durch die Tätigkeit und durch deren Geheimhaltung.

Hieraus erhellt, dass objektive Geheimhaltungsinteressen, die die Verweigerung einer Informationserteilung durch die Bundesregierung gegenüber dem Parlament verfassungsrechtlich rechtfertigen, keinen einfach subsumierbaren Tatbestand darstellen, sondern einer für den Einzelfall zu ermittelnden Kumulation

von Kriterien zu genügen haben. Bei der verfassungsrechtlichen Herleitung solcher Kriterien sind die strukturell widerstreitenden Interessen der Regierung an Geheimhaltung und des Parlaments an Öffentlichkeit zum Ausgleich zu bringen.

Dabei hat die Entwicklung solcher Kriterien die Ungewissheit zu berücksichtigen, die sich aus der Geheimhaltung selbst ergibt. Weil die rechtliche Beurteilung der Geheimhaltung nicht einfach zu deren Aufhebung führen kann, müssen solche Kriterien sich einerseits an der Einhaltung verfassungsrechtlicher Formen, andererseits an der Möglichkeit einer Plausibilitätsprüfung von außen orientieren. Bei der Entwicklung solcher Kriterien bleibt darauf zu achten, dass die grundgesetzliche Kompetenzverteilung zwischen Bundestag und Bundesregierung der Bundesregierung keine Einschätzungsprärogative zuweist (oben, C. I., 2., b), cc)), so dass die unsichere Tatsachengrundlage nicht im Zweifel zu Lasten der Rechtspositionen gehen kann, die zugunsten einer Veröffentlichung streiten.

(2) Einzelkriterien

Aus den verfassungsrechtlichen Vorgaben für das Handeln der parlamentarisch verantwortlichen Regierung ergeben sich folgende Kriterien für eine zulässige öffentliche Auskunftsverweigerung der Bundesregierung gegenüber einer parlamentarischen Anfrage:

Gesetzliche Grundlage

Für die Einstufung des Geheimhaltungscharakters der Tätigkeit bedarf es einer gesetzlichen Grundlage. Diese muss nicht jedweden Fall möglicher Geheimhaltung im Detail regeln. Doch steht jedenfalls die grundsätzliche Entscheidung darüber, dass ein bestimmter Teil exekutiven Handelns auch gegenüber dem

Bundestag geheimgehalten werden soll, unter dem Vorbehalt einer entsprechenden gesetzlichen Aufgabenbestimmung,

Brenner, Bundesnachrichtendienst im Rechtsstaat, S. 158 ff.; implizit C. Gröpl, Die Nachrichtendienste im Regelwerk der deutschen Sicherheitsverwaltung, 1993, S. 69 ff. (zu den Gesetzgebungskompetenzen).

Spezifisch begründete exekutive Entscheidung

Die Geheimhaltung einer durch eine parlamentarische Anfrage im Einzelfall spezifizierten Information bedarf einer Entscheidung der Bundesregierung oder der befragten Behörde im Einzelfall, die die Umstände der Geheimhaltung so plausibel macht, wie dies unter den Bedingungen der Geheimhaltung möglich erscheint.

Dabei ist besonders zu begründen, wie die abgefragten Informationen mit der aktuellen oder zukünftigen operativen Tätigkeit der betroffenen Behörde in Zusammenhang stehen und inwiefern die gesetzlich definierte Aufgabenerfüllung der Behörde durch die Veröffentlichung der befragten Sachverhalte tatsächlich in Frage gestellt werden kann,

Lennartz/Kiefer, DÖV 2006, 186 f.

Je allgemeiner die abgefragte Information ist und je weiter der von der Information berührte Zeitraum zurückliegt, desto eingehender ist die Geheimhaltung einer nachgefragten Information zu begründen.

Formal muss die Begründung auf die jeweils relevanten Sachverhalte in einer individualisierten Form eingehen. Sie kann sich schon angesichts des grundsätzlich vorhandenen verfassungs-

rechtlichen parlamentarischen Auskunftsanspruchs nicht auf pauschale Hinweise beschränken.

Prüfung von Alternativen und milderem Mitteln

Die befragte Behörde hat als Alternative zu einer völligen Geheimhaltung der nachgefragten Information nach milderem Mitteln zu suchen. Bestehen unter der Bedingung einer im Regelfall unbegrenzten Auskunftspflicht der Bundesregierung gegenüber dem Bundestag in einem besonderen Fall objektive Geheimhaltungsinteressen, so kann dieser Zusammenhang nicht automatisch die schlichte Rechtsfolge haben, dass keinerlei Auskunft durch die Bundesregierung erteilt wird.

Die Information des Parlamentarischen Kontrollgremiums kann nach dem oben Festgestellten (oben, C, I., 2., b), dd)) nicht als ein milderes Mittel verstanden werden, da dieses Verfahren parallel zum allgemeinen verfassungsrechtlich gebotenen Frage- und Antwortrecht verläuft und dieses nicht zu beschränken vermag.

Das parlamentarische Innenrecht stellt schon wegen des Vorrangs des grundgesetzlichen Informationsanspruchs vor dem Geschäftsordnungsrecht keine Grenze der Ausgestaltung der Informationsvergabe dar.

Zudem ergibt sich aus den Regeln der Geschäftsordnung des Bundestages (GOBT) kein zwingender Umgang mit Informationen im Rahmen der Beantwortung einer Kleinen Anfrage. Die Kleine Anfrage wird nach § 75 Abs. 3 GOBT als Anfrage behandelt und deswegen auch gedruckt und verteilt, § 77 Abs. 1 GOBT. Das schließt jedoch eine Verteilung als Verschlusssache nicht von vornherein aus, zumal § 77 Abs. 2 S. 1 GOBT für bestimmte Vorlagen, nämlich für Unterrichtungen durch die Bundesregierung, nach § 75 Abs. 1 e GOBT von der Drucklegung und Verteilung absehen kann.

Schon wegen des Vorrangs der Verfassung steht auch die Regelung von Schriftform und Frist in § 104 Abs. 2 GOBT einer anderen als der schriftlichen Beantwortungsform einer Kleinen Anfrage nicht im Wege. Zudem schließt die dort gewählte Formulierung, die es dem Präsidenten des Deutschen Bundestages aufgibt, die Bundesregierung zu einer schriftlichen Beantwortung aufzufordern, Geheimhaltungsmaßnahmen nicht aus. Die Veröffentlichung der Antwort kann jedenfalls, wenn dies verfassungsrechtlich geboten ist, im Einzelfall ausgesetzt werden. Auf ein solches Vorgehen, kann auch in der Drucksache selbst hingewiesen werden, um die förmliche Vollständigkeit der Bundestagsdrucksachen zu gewährleisten.

Dass Abweichungen vom in der GOBT vorgesehenen Verfahren der parlamentarischen Praxis nicht fremd sind, zeigen schon die Regelungen der Geheimschutzordnung des Deutschen Bundestages, Anlage 3 zur GOBT, die den Umgang von Mitgliedern des Bundestages mit Verschlussachen ausdrücklich regelt.

Auch deswegen ist bei der Ausgestaltung der Beantwortung zu bedenken, dass die Abgeordneten des Deutschen Bundestages an die allgemeinen Geheimschutzregeln gebunden werden können und es daher besonderer Rechtfertigung bedarf, zu unterstellen, diese würden mit an sie weitergegebenen Informationen nicht rechtmäßig umgehen,

Höllscheidt, Frage und Antwort, S. 45.

Eine Abweichung von den Vorgaben der GOBT aus Gründen der Geheimhaltung ist auch der Staatspraxis nicht fremd,

anders allerdings der BayVerfGH, Entscheidung vom 26.7.2006, Vf. 11-IVa-05, sub VI, zu Frage 1.1. unter Hinweis auf die unterschiedliche Ausgestaltung der Geschäftsordnung in § 72 Abs. 2 GOBayLT.

Es finden sich Fälle, in denen die Bundesregierung aus Gründen der Geheimhaltung keine schriftliche Antwort auf eine Kleine Anfrage gibt, sondern den interessierten Mitgliedern des Bundestages die Gelegenheit einräumt, Einsicht in die betreffenden Unterlagen zu nehmen,

so in der Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Fell, Loske, Kotting-Uhl (Bundestagsdrucksache 16/724, Bundestagsdrucksache 16/1249, S. 2).

All dies spricht dafür, dass die Bundesregierung bei der Beantwortung kleiner Anfragen Alternativen zu einer die Geheimhaltung vollständig aufgebenden Beantwortung zur Verfügung stehen. Insbesondere kann sie auf eine schriftliche Beantwortung verzichten und die Abgeordneten, wenn Gründe dafür bestehen, auf die Einhaltung von Geheimschutzregeln verpflichten.

Materielle Rechte: Parlamentarisches Gestaltungsrecht und Abgeordnetenstatus

Die verfassungsrechtliche Beurteilung ansonsten zulässiger Geheimhaltungsentscheidungen gegenüber dem Parlament kann des Weiteren durch andere materielle Interessen, die, sei es an der Geheimhaltung, sei es an ihrer Veröffentlichung bestehen, modifiziert werden. Das bedeutet, dass Geheimhaltungsentscheidungen im Einzelfall immer unter dem Vorbehalt anderer von der Entscheidung betroffener Verfassungsrechtsgüter stehen.

Solche verfassungsrechtlichen Belange ergeben sich zunächst aus dem Recht des Deutschen Bundestages, die Überwachung von Abgeordneten durch die Nachrichtendienste des Bundes in einer eigenen Regelung gesetzlich auszugestalten. Vorschläge zu solchen Regelungen werden von der Antragstellerin zu 5. und ihren Mitgliedern zur Diskussion gestellt,

Eine überzeugende Ausgestaltung und Kontrolle der Überwachung von Abgeordneten bedarf ihrerseits der Informationen über die tatsächliche nachrichtendienstliche Praxis, die gesetzlich zu regeln ist. Insoweit verkürzt die Antwortpraxis der Bundesregierung die konkreten politischen Gestaltungsmöglichkeiten des Bundestages auf den nachgefragten Gebieten.

Gewichtige verfassungsrechtliche Belange ergeben sich weiterhin aus den subjektiven Rechten der Abgeordneten. Unabhängig von der hier nicht zu beantwortenden Frage, inwieweit die nachrichtendienstliche Informationssammlung über Abgeordnete des Deutschen Bundestages gegen das Grundgesetz verstößt, ist klar, dass sie nicht nur die Grundrechte der Abgeordneten als Privatpersonen in ihrem Recht auf informationelle Selbstbestimmung berührt,

BVerfGE 65, 1 (44 ff.).

Darüber hinaus betreffen solche Informationssammlungen auch den Rechtskreis des Abgeordneten aus dem in Art. 38 Abs. 2 S. 1 GG definierten verfassungsrechtlichen Status. Mitglieder des Deutschen Bundestages müssen in ihrer Willensbildung frei von möglicher Einflussnahme der Bundesregierung und der ihr nachgeordneten Behörden sein. Dieser Grundsatz kommt in den verschiedenen Regelungen des Art. 46 GG klar zum Ausdruck.

Unabhängig von der Frage, ob diese Regelungen unmittelbar oder analog Beschränkungen für die nachrichtendienstliche Beantwortung enthalten, ist klar, dass die nachrichtendienstliche Informationssammlung über Abgeordnete besondere Rückwirkungen auf deren politische Willensbildung haben kann. Eine Beobachtung durch die Exekutive kann Abgeordneten das Gefühl geben, bei politischen Äußerungen Rücksicht nehmen zu müssen, um die

eigene politische und rechtliche Situation nicht zu gefährden. Damit stellt ein solches Handeln der Nachrichtendienste einen Akt dar, der sowohl die Funktionsfähigkeit der parlamentarischen Willensbildung im Ganzen,

als verfassungsrechtlicher Belang im Wahlrecht seit Beginn anerkannt: BVerfGE 1, 208 (248 ff.); 51, 222 (237); 95, 408 (419),

als auch den Rechtsstatus des individuellen Abgeordneten gravierend berührt. Auch um wirksamen Rechtsschutz gegen solche Maßnahmen ergreifen zu können, erscheint eine angemessene Information der Abgeordneten notwendig.

Die genannten Belange betreffen verfassungsrechtlich geschützte Güter, die in die Abwägung der Geheimhaltungsentcheidung miteinbezogen werden müssen und die gegen eine Geheimhaltung der nachgefragten Informationen streiten.

d) Zwischenergebnis: Grenzen der Antwortpflicht

Damit können sich aus zwei voneinander dogmatisch zu unterscheidenden Gesichtspunkten Grenzen der Antwortpflicht der Bundesregierung ergeben: aus dem Kernbereich exekutivischer Eigenverantwortlichkeit und aus objektiven Geheimhaltungsinteressen.

Informationen, die den Kernbereich exekutivischer Eigenverantwortlichkeit berühren, sind grundsätzlich vom parlamentarischen Informationsrecht ausgeschlossen. Dies setzt voraus, dass die Weitergabe dieser Informationen die eigene Willensbildung der Bundesregierung als selbständigem Verfassungsorgan in Frage stellt, ohne dass von der Vorenthaltung der Information andere verfassungsrechtliche Belange berührt sein könnten.

Informationen, die der Geheimhaltung unterliegen, sind grundsätzlich nicht dem parlamentarischen Informationsrecht entzogen. Das Vorliegen eines Geheimhaltungsinteresses begründet Beschränkungen der Weitergabe der Information, aber kein Regierungsgeheimnis. Objektive Geheimhaltungsinteressen ergeben sich aus der Notwendigkeit, eine verfassungsgemäß bestimmte Aufgabe der vollziehenden Gewalt praktisch wahrnehmen zu können. Wenn Geheimhaltungsinteressen den Informationsanspruch des Parlaments beschränken, sind sie diesem gegenüber im Einzelfall, soweit wie es die Geheimhaltung ermöglicht, zu begründen und zu rechtfertigen. Entgegenstehende verfassungsrechtliche Interessen können im Einzelfall auch ein ansonsten gerechtfertigtes Geheimhaltungsinteresse einschränken. In jedem Fall ist gegenüber der vollständigen Geheimhaltung nach Alternativen der Informationsweitergabe zu suchen. Die Benachrichtigung des Parlamentarischen Kontrollgremiums als solche enthebt die Bundesregierung nicht von diesen Verpflichtungen, da dessen einfachgesetzliche Einrichtung die verfassungsrechtlich vorgegebenen Informationsansprüche des Deutschen Bundestags und aller seiner Mitglieder nicht zu schmälern vermag.

II. Anwendung der verfassungsrechtlichen Vorgaben auf den vorliegenden Sachverhalt

Am Maßstab dieser verfassungsrechtlichen Vorgaben ist die Antragsgegnerin ihren verfassungsrechtlichen Pflichten zur Beantwortung der beiden streitgegenständlichen Kleinen Anfragen nicht nachgekommen und hat damit die grundgesetzlich garantierten Rechte der Antragsteller und des Deutschen Bundestages verletzt. Die Antragsteller und der Deutsche Bundestag haben dem Grunde nach einen Informationsanspruch gegenüber der Antragstellerin, der nicht dem Kernbereich exekutivischer Eigenverantwortlichkeit zugeordnet werden kann (1.). Die nachgefragten Informationen unterfallen auch nicht den objektiven

Geheimhaltungsinteressen der Antragsgegnerin (2.). Selbst wenn dies der Fall wäre, genügten die Antworten der Antragsgegnerin nicht den verfassungsrechtlich gebotenen Begründungsstandards (3.). Die Antworten bemühen sich nicht in der verfassungsrechtlich gebotenen Art und Weise um Beantwortungsalternativen, die die Rechte der Antragsteller besonders weitgehend schützen könnten (4.). Schließlich verkennen die Antworten die durch die Anfrage betroffenen materiellen verfassungsrechtlichen Positionen der Antragsteller und des Deutschen Bundestages (5.).

1. Der Informationsanspruch der Antragsteller erstreckt sich auf alle Aktivitäten der Antragsgegnerin und der ihr nachgeordneten Behörden. Die hier in Frage stehenden Aktivitäten fallen nicht in den Kernbereich der Eigenverantwortlichkeit der Antragsgegnerin: Sie betreffen die operative Tätigkeit nachrichtendienstlicher Behörden in Wahrnehmung gesetzlich bestimmter Aufgaben mit Außenwirkung und potentieller Einschränkung der Grundrechte Dritter. Damit handelt es sich nicht um eine Tätigkeit, die die Integrität des Innenbereichs der Antragsgegnerin berührt. Zudem ist nicht auszuschließen, dass Abgeordnete, über die Informationen durch die Nachrichtendienste gesammelt wurden, dadurch in ihren Rechten berührt oder verletzt worden sind. Beide Gesichtspunkte schließen es nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts aus, dass die nachgefragten Aktivitäten dem Kernbereich der exekutiven Eigenverantwortlichkeit der Antragsgegnerin unterfallen. Damit ist ein Anspruch auf substantielle und erschöpfende Beantwortung der Streitgegenständlichen Fragen dem Grunde nach gegeben.

2. Die nachgefragten Informationen unterfielen nicht den objektiven Geheimhaltungsinteressen der Antragsgegnerin. Schon mit Blick auf die von den Antragstellern nachgefragten Zeiträume wird deutlich, dass Praktiken der Informationssammlung,

die Jahrzehnte zurückliegen, kaum noch die operative Aufgabenerfüllung der Nachrichtendienste zu beeinträchtigen vermögen. Auch der pauschale Hinweis der Antragsgegnerin auf Lösungsfristen ändert daran nichts. Es erscheint schwer vorstellbar, dass der Beginn einer nicht näher spezifizierten Lösungsfrist und die zeitliche Grenze der operativen Relevanz einer bestimmten Information im vorliegenden Sachverhalt nahtlos ineinander übergehen sollten.

Aber auch jenseits des Zeitfaktors erscheint die Beantwortung der Frage, zu welchem Zweck die Nachrichtendienste allgemein zugängliche Informationen von Abgeordneten des Deutschen Bundestags sammeln, kaum geeignet, die Sammlungstätigkeit selbst oder den Zweck der Informationssammlung zu beeinträchtigen. Sähen sich die Dienste oder die für sie politisch verantwortliche Antragsgegnerin aufgrund einer positiven Beantwortung der streitgegenständlichen Anfragen öffentlicher politischer Kritik ausgesetzt, so würde sie dies nicht daran hindern, diese Tätigkeit in den Grenzen von Recht und Gesetz fortzusetzen, konkret: weiter Informationen über Abgeordnete zu sammeln. Dies gilt jedenfalls, soweit die Nachrichtendienste in diesem Zusammenhang nicht mit spezifisch nachrichtendienstlichen Mitteln operieren. Dies hat die Bundesregierung aber gegenüber dem Bundestag ausdrücklich festgestellt,

Bundestagsdrucksache 16/1740.

Objektive Geheimhaltungsinteressen der Antragsgegnerin wären durch eine substantiierte Beantwortung der Anfragen somit nicht berührt.

3. Die von der Antragsgegnerin auf die Anfragen gegebenen antragsgegenständlichen Antworten genügen nicht den verfassungsrechtlich gebotenen Begründungsstandards. Die gegebenen Antworten lassen kein Bemühen erkennen, die Verweigerung einer

Antwort als letztes Mittel im Einzelfall zu behandeln. In beiden Antworten weisen die Vertreter der Antragsgegnerin pauschal auf ihre Auskünfte im Parlamentarisches Kontrollgremium hin und verkennen damit ihre Pflichten gegenüber den Antragstellern und dem Deutschen Bundestag grundlegend. Eine eigentliche Begründung für die Geheimhaltungsbedürftigkeit auch weiter zurückliegender Fälle ist völlig unterblieben. Die gegebenen Antworten sind formelhaft, nicht individualisiert und würden in einem verwaltungsrechtlichen Zusammenhang kaum den Standards für Begründung und dokumentierte Ermessensausübung genügen. Sie gehen erkennbar von der fehlerhaften Annahme aus, die Information des Parlamentarischen Kontrollgremiums könne die unterlassene öffentliche Beantwortung parlamentarischer Anfragen gegenüber allen Abgeordneten kompensieren.

4. Die Antworten sind darüber hinaus in keiner Weise bemüht, andere Möglichkeiten der Informationsweitergabe in Betracht zu ziehen. Sie versuchen nicht, eine zumindest eingeschränkte Beantwortung der Fragen zu ermöglichen. Der Hinweis auf das Parlamentarische Kontrollgremium dient auch hier als pauschale Exkulpation.

Die Antragsgegnerin hätte im Zweifel andere Formen der Beantwortung in Erwägung ziehen müssen. Wenn eine öffentliche Beantwortung der Anfrage aus - hier allerdings bestrittenen - objektiven Geheimhaltungsinteressen ausgeschlossen wäre, hätte die Antragsgegnerin auch die Information aller Bundestagsabgeordneten durch eine Verschlussache in Erwägung ziehen können, wie sie von der Geheimschutzordnung des Deutschen Bundestages vorgesehen ist.

5. Schließlich hat die Beantwortung die im konkreten Fall in Frage stehenden besonderen verfassungsrechtlichen Belange der Antragsteller verkannt. Die verfassungsrechtliche Unsicherheit hinsichtlich der Frage, inwieweit es den Nachrichtendiensten erlaubt ist, Informationen über Mitglieder des Deutschen Bun-

destages zu sammeln, macht es notwendig, eine besondere Sorgfalt bei der Beantwortung der Anfragen aufzubringen. Vor allem stellen sich im Lichte der hier in Frage stehenden verfassungsrechtlichen Belange die Beurteilung der Geheimhaltungsinteressen der Antragsgegnerin anders als in Fällen, in denen solche Belange keine Rolle spielten. Sowohl der Gestaltungsanspruch des Deutschen Bundestages hinsichtlich des nachgefragten Sachbereichs als auch der materielle Rechtsanspruch der Abgeordneten auf eine von der Exekutive unbehelligte politische Willensbildung, als auch das Rechtsschutzanliegen potentiell betroffener Bundestagsabgeordneten sprechen im vorliegenden Fall für eine Pflicht der Bundesregierung, die antragsgegenständlichen Fragen substantiiert und erschöpfend zu beantworten.


(Möllers)

Berlin, 20. Dezember 2006