

Examensklausur: Parlamentarisches Frage- und Informationsrecht beim Export von Kriegswaffen

Von Wiss. Mitarbeiter **Sebastian Theß**, Berlin*

Sachverhalt

Die Rüstungsindustrie in Deutschland zählt mit zu den größten Kriegswaffenexporteuren weltweit. Aufgrund der besonderen Gefährlichkeit von Kriegswaffenexporten aus der Bundesrepublik in andere Länder bedarf es dazu einer Genehmigung. Nach Art. 26 Abs. 2 GG obliegt die Entscheidung über die Genehmigung der Bundesregierung.

Bei Ausfuhrvorhaben, die im Hinblick auf das Empfängerland, das Rüstungsgut oder den Geschäftsumfang von besonderer Bedeutung sind, erfolgt in aller Regel folgendes Vorgehen: Das Rüstungsunternehmen einigt sich mit dem Empfängerland, in das die Kriegswaffen exportiert werden sollen, über die Einzelheiten des geplanten Geschäfts. Im Anschluss stellt es eine Voranfrage bei der zuständigen Stelle, woraufhin eine rechtlich unverbindliche Einschätzung der Erfolgsaussichten einer Genehmigung abgegeben wird. Fällt diese positiv aus, stellt das Rüstungsunternehmen offiziell den Antrag auf Genehmigung des geplanten Exportes der Kriegswaffen. In aller Regel wird anschließend der Bundessicherheitsrat mit der Entscheidung über die Genehmigung befasst. Der Bundessicherheitsrat ist ein Ausschuss des Bundeskabinetts. Ihm gehören neben der Bundeskanzlerin, die den Vorsitz führt, weitere Bundesminister*innen an. Er tagt streng geheim und vertraulich. Er prüft u.a., ob die zu exportierenden Kriegswaffen zur internen Repression oder zu sonstigen fortdauernden und systematischen Menschenrechtsverletzungen missbraucht werden können und ob außen- oder sicherheitspolitische Interessen für eine Genehmigung sprechen. Als Grundlage für die Entscheidung bezieht der Bundessicherheitsrat Einschätzungen der Bundesministerien, vertrauliche Erkenntnisse von Sicherheitsbehörden und Geheimdiensten im In- und Ausland und die Meinung nahestehender Länder zum Export ein und stimmt sich oftmals – ebenfalls geheim – mit den Empfängerländern ab, wozu die Produkte verwendet werden sollen. Kommt er zu einer positiven Einschätzung, erteilt er die Genehmigung. Erst dann ist das Rüstungsunternehmen befugt, die Kriegswaffen in das Empfängerland zu exportieren.

Der gesamte Prozess von der Voranfrage bis zur Erteilung der Genehmigung und dem Export bleibt in diesen Fällen geheim. Am Ende jeden Jahres veröffentlicht die Bundesregierung einen Rüstungsexportbericht. In diesem wird zwar der Gesamtwert aller exportierten Kriegswaffen für jedes Empfängerland und die grobe Kategorie der Kriegswaffen angegeben. Eine Information über einzelne Exportgeschäfte und deren Genehmigung erfolgt hingegen nicht.

* Der Autor *Sebastian Theß* ist Wiss. Mitarbeiter am Lehrstuhl von Prof. *Dr. Martin Eifert* an der Humboldt-Universität Berlin.

** Sachverhalt und Lösungsskizze basieren auf dem Urteil des BVerfG v. 21.10.2014 – 2 BvE 5/11 = BVerfGE 137, 185 = NVwZ 2014, 1652.

Mitte des Jahres 2011 berichten einige Journalist*innen über den Verdacht, dass der Bundessicherheitsrat den Export von 200 Panzern nach Saudi-Arabien genehmigt habe. Als Saudi-Arabien etwas später die Regierung im benachbarten Bahrain mit militärischen Truppen unterstützt, um gegen lokale Aufstände vorzugehen, berichten immer mehr Journalist*innen über den Verdacht der Genehmigung des Exportes der 200 Panzer. Anlässlich dessen wird auch die Opposition im Bundestag auf das Thema aufmerksam. A ist Abgeordnete im Bundestag und strikte Gegnerin von Waffenexporten. Um herauszufinden, was es mit dem in den Medien geäußerten Verdacht auf sich hat, stellt sie Anfang 2012 eine schriftliche Anfrage an die Bundesregierung und begehrt darin Auskunft zu folgenden Fragen:

1. Ist eine Genehmigung für den Export von 200 Panzern nach Saudi-Arabien durch den Bundessicherheitsrat erteilt worden?
2. Wenn ja, auf welche Erkenntnisse und Quellen im In- und Ausland haben die Mitglieder des Bundessicherheitsrates ihre Entscheidungsfindung gestützt und was war Gegenstand der Beratungen?

Kurz darauf teilt die Bundesregierung mit, dass sie nicht auf die Frage der A antworten werde. Sie begründet ihre Weigerung damit, dass die Entscheidung über Genehmigungen von Kriegswaffen durch den Bundessicherheitsrat sowie der Inhalt und Verlauf der Beratung streng geheim seien und von vornherein niemals Gegenstand eines parlamentarischen Fragerechts sein könnten. Jedenfalls sei der Kernbereich der exekutiven Eigenverantwortung betroffen. Schließlich sei die Bundesregierung allein für die Entscheidung über Genehmigungen zuständig sei, was nicht durch ein Fragerecht untergraben werden dürfe. Zudem bestünde bei Auskünften über Inhalt und Verlauf der Beratung die Gefahr, dass die Entscheidungsfindung des Bundessicherheitsrates beeinträchtigt werde. Müsste gegenüber dem Parlament darüber Auskunft gegeben werden, würden die Mitglieder nicht mehr offen sprechen, was die Funktionsfähigkeit des Bundessicherheitsrates unterminieren würde.

Auch das Staatswohl sei betroffen. Die Entscheidung über Genehmigungen von Kriegswaffenexporten habe immer auch eine außen- und sicherheitspolitische Dimension. Würden die Entscheidungen und der Inhalt der Beratungen bekannt, würden andere Länder Kenntnisse über die Sicherheitsstrategie und außenpolitischen Ziele der Bundesregierung erlangen. Außerdem bestünde die Gefahr, dass durch die Auskunft die außenpolitischen Beziehungen der Bundesrepublik zum Empfängerland und zu anderen Ländern erheblichen Schaden nehmen. Im Rahmen der Beratungen des Bundessicherheitsrates werden schließlich oftmals die Meinung anderer Länder zu dem beabsichtigten Export eingeholt und teilweise auf deren geheimdienstliche Erkenntnisse zurückgegriffen; auch das Empfängerland lege oftmals seine Strategie und Motive

für den Import der Waffen offen. Käme all dies durch das Auskunftsrecht an die Öffentlichkeit, wären die Beziehung beschädigt. Selbst wenn ein Informationsrecht bestünde, sei es jedenfalls mit der Veröffentlichung des jährlichen Exportberichts 2011 erfüllt. Aus diesem könne entnommen werden, dass nach Saudi-Arabien Kriegswaffen im Wert von ca. 400 Millionen Euro exportiert wurden.

A zeigt sich angesichts der Verweigerung der Bundesregierung und deren Begründung entsetzt. Die Bundesregierung verkenne die grundlegende Bedeutung des parlamentarischen Informations- und Fragerechts. Insbesondere könnten die von der Bundesregierung behaupteten Gefahren jedenfalls bei der Auskunft über die Erteilung einer Genehmigung nicht wirklich eintreten. Im Übrigen seien sie weit überzeichnet.

Nachdem die Bundesregierung auch weiterhin eine Antwort auf die schriftliche Anfrage verweigert, wendet sich die A frist- und formgerecht an das Bundesverfassungsgericht. Bevor die gerichtliche Entscheidung ergeht, kommt durch investigative journalistische Recherche heraus, dass der Bundessicherheitsrat im Zeitpunkt der schriftlichen Anfrage den Export der Panzer bereits genehmigt hatte.

Frage

Hat der Antrag der A beim Bundesverfassungsgericht Aussicht auf Erfolg?

Lösungsvorschlag

Die A könnte im Wege des Organstreitverfahrens gegen die von der Bundesregierung verweigernde Beantwortung ihrer schriftlichen Anfrage vorgehen. Ein solcher Antrag hat nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG, §§ 13 Nr. 5, 63 ff. BVerfGG Erfolg, soweit er zulässig und begründet ist.

A. Zulässigkeit

I. Zuständigkeit

Das Bundesverfassungsgericht ist nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG, § 13 Nr. 5 BVerfGG für das Organstreitverfahren zuständig.

II. Parteifähigkeit

Die Beteiligten des Organstreitverfahrens, hier die A und die Bundesregierung, müssten parteifähig sein, d.h. zu den möglichen Antragsteller*innen und Antragsgegner*innen gehören.

Nach § 63 BVerfGG sind der Bundespräsident, der Bundestag, der Bundesrat, die Bundesregierung und die im Grundgesetz oder in den Geschäftsordnungen des Bundestages und des Bundesrates mit eigenen Rechten ausgestatteten Teile dieser Organe parteifähig. Nach dem weiter gefassten Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG gehören jedenfalls oberste Bundesorgane und andere Beteiligte, die durch das Grundgesetz mit eigenen Rechten ausgestattet sind, zu den tauglichen Antragsteller*innen und Antragsgegner*innen.

1. Antragstellerin

Eine einzelne Abgeordnete – wie A – ist nicht ausdrücklich in § 63 BVerfGG als Verfassungsorgan erwähnt. Als Bundestagsabgeordnete könnte sie als Teil des Organs Bundestag i.S.d. § 63 BVerfGG parteifähig sein. Dagegen sprechen die in § 22 Abs. 1 S. 2 BVerfGG angelegte Differenzierung und dass als Teil des Bundestages nur ständig vorhandene Gliederungen des Organs erfasst werden, zu denen einzelne Abgeordnete nicht gehören.¹ A ist daher nicht als Teil des Organs Bundestag nach § 63 BVerfGG parteifähig.

A ist allerdings als Bundestagsabgeordnete nach Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG mit eigenen verfassungsrechtlichen Rechten ausgestattet und daher nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG taugliche Antragstellerin. Als normenhierarchisch über § 63 BVerfGG stehend, ist Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG insoweit maßgebend.²

2. Antragsgegnerin

Die Bundesregierung ist gemäß § 63 BVerfGG und als oberstes Bundesorgan auch nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG taugliche Antragsgegnerin.

III. Tauglicher Antragsgegenstand

Die Beteiligten müssten über einen tauglichen Antragsgegenstand streiten. Dies ist gemäß § 64 Abs. 1 BVerfGG jede rechtserhebliche Maßnahme oder Unterlassung der Antragsgegnerin. Die A wendet sich hier gegen die nicht erfolgte Antwort der Bundesregierung auf ihre kleine Anfrage. Ob es sich dabei um eine Maßnahme in Gestalt der Verweigerung einer hinreichenden Antwort oder um eine Unterlassung in Form der pflichtwidrigen Nichtbeantwortung handelt, kann hier offenbleiben. Denn mit dem Fragerecht der Abgeordneten korrespondiert möglicherweise eine Antwortpflicht der Bundesregierung so dass ein Unterlassen pflichtwidrig sein könnte. Die Anforderung des § 64 Abs. 1 BVerfGG sind in jedem Fall gewahrt.³

Die Maßnahme oder Unterlassung müsste auch rechtserheblich sein. Dies erfordert, dass das Verhalten oder Unterlassen geeignet ist, die Rechtsstellung der Antragstellerin zu beeinträchtigen.⁴ Die Verweigerung der Antwort bzw. die Nichtbeantwortung der Anfrage betreffen das Rechtsverhältnis zwischen der Bundesregierung und der A als Abgeordneten und berührt sie konkret in ihrem Rechtskreis aus Art. 38 Abs. 1 S. 2 i.V.m. Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG. Die Rechtserheblichkeit der Maßnahme oder Unterlassung liegt damit auch vor.

¹ *Umbach*, in: *Umbach/Clemens/Dollinger*, BVerfGG, 2. Aufl. 2004, §§ 63, 64 BVerfGG Rn. 7, 8 m.w.N.

² *Umbach* (Fn. 1) §§ 63, 64 BVerfGG Rn. 14 charakterisiert Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG als § 63 BVerfGG überspielend und seine Wirkung aufhebend.

³ Offenlassend auch BVerfGE 137, 185 (223) = NVwZ 2014, 1652; 146, 1 (36) = NVwZ 2017, 1364; näher *Bethge*, in: *Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge*, BVerfGG, 57. Lfg., Stand: Juni 2019, § 64 BVerfGG Rn. 24.

⁴ *Bethge* (Fn. 3), § 64 BVerfGG Rn. 26.

IV. Antragsbefugnis

Nach § 64 Abs. 1 BVerfGG muss die Antragstellerin darüber hinaus geltend machen, dass sie in ihren grundgesetzlichen Rechten durch die Maßnahme oder Unterlassung der Antragsgegnerin verletzt oder unmittelbar gefährdet ist. Es genügt dabei, dass die Verletzung oder Gefährdung nicht von vornherein ausgeschlossen werden kann.⁵

Es kann hier nicht von vornherein ausgeschlossen werden, dass der A ein aus Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG i.V.m. Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG abzuleitendes Frage- und Informationsrecht zusteht und der Bundesregierung eine damit korrespondierende Antwortpflicht obliegt. Ebenso wenig kann ausgeschlossen werden, dass die Antragsgegnerin mit der Verweigerung der Auskunft bzw. der Nichtbeantwortung der Anfrage dieses Recht in unzulässiger Weise verkürzt und damit ihre Pflicht verletzt hat.

Einer Verletzung des parlamentarischen Frage- und Informationsrechts der A könnte – wie von der Antragsgegnerin eingewendet – entgegenstehen, dass die Antragsgegnerin jährlich Rüstungsexportberichte veröffentlicht, in denen sie konkrete Angaben zum Export von Rüstungsgütern macht. Allerdings kann nicht von vornherein ausgeschlossen werden, dass die Angaben im Rüstungsexportbericht nicht ausreichen, um das in der konkreten schriftlichen Anfrage zum Ausdruck gebrachte parlamentarische Frage- und Informationsinteresse der A zu befriedigen. Dies bedarf vielmehr einer näheren Prüfung im Einzelnen.⁶

V. Form und Frist

Der Antrag ist nach §§ 23 Abs. 1, 64 Abs. 2 BVerfGG schriftlich und begründet sowie nach § 64 Abs. 3 BVerfGG innerhalb von sechs Monaten ab dem beanstandeten Verhalten einzureichen. Diese Voraussetzungen wurden laut dem Sachverhalt gewahrt.

Hinweis: Da laut Sachverhalt bereits während des gerichtlichen Verfahrens bekannt geworden ist, dass die Bundesregierung die Genehmigung erteilt hat, könnte eine Erledigung des Organstreitverfahrens bzgl. Frage 1 angedacht werden. Dagegen spricht jedoch, dass die Veröffentlichung der begehrten Information durch Dritte nicht das parlamentarische Frage- und Informationsrecht erfüllt, da dies gerade auf die (insoweit auch verlässlichere!) Auskunftserteilung durch den konkreten Adressaten abzielt. Wer sich anders entscheidet, müsste unter dem Aspekt des erforderlichen Rechtsschutzbedürfnis näher auf die vom Bundesverfassungsgericht aufgestellten Anforderungen eingehen, unter denen auch im Falle einer Erledigung das Organstreitverfahren weiterhin zulässig bleibt.⁷

⁵ *Bethge* (Fn. 3), § 64 BVerfGG Rn. 59 m.w.N.

⁶ So auch BVerfGE 137, 185 (224) = NVwZ 2014, 1652.

⁷ Siehe dazu BVerfGE 148, 11 (22) mit Anlehnung an die Fallgruppen des Fortsetzungsfeststellungsinteresses.

VI. Ergebnis

Der Antrag der A ist gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG, §§ 13 Nr. 5, 63 ff. BVerfGG zulässig.

B. Begründetheit

Der Antrag ist begründet, soweit die Verweigerung der Antwort bzw. die Nichtbeantwortung der schriftlichen Anfrage gegen das Grundgesetz verstößt. In Betracht kommt hier allein eine Verletzung des parlamentarischen Frage- und Informationsrechts der A aus Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG i.V.m. Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG.

I. Parlamentarischer Auskunftsanspruch – Herleitung und Inhalt

Fraglich ist zunächst, ob ein der A zustehendes parlamentarisches Frage- und Informationsrecht aus dem Grundgesetz abgeleitet werden kann.

1. Herleitung

a) Gewaltenteilungsgrundsatz

Das parlamentarische Regierungssystem wird durch die Kontrollfunktion des Parlaments geprägt.⁸ Die parlamentarische Kontrolle von Regierung und Verwaltung verwirklicht den Grundsatz der Gewaltenteilung, der für das Grundgesetz ein tragendes Funktions- und Organisationsprinzip darstellt, vgl. Art. 20 Abs. 2 GG.⁹ „Der Gewaltenteilungsgrundsatz zielt dabei nicht auf eine absolute Trennung der Funktionen der Staatsgewalt, sondern auf die politische Machtverteilung, das Ineinandergreifen der drei Gewalten und die daraus resultierende gegenseitige Kontrolle und Begrenzung mit der Folge der Mäßigung der Staatsgewalt.“¹⁰ Er gebietet gerade mit Blick auf die starke Stellung der Exekutive eine effektive und tatsächlich wirksame Kontrollmöglichkeit des Parlamentes gegenüber der Regierung. Eine solche Kontrolle ist ohne ausreichende Beteiligung am Wissen der Regierung nicht möglich.¹¹

b) Demokratieprinzip

Die Kontrollfunktion des Parlamentes ist zugleich auch Ausfluss der aus dem Demokratieprinzip folgenden Verantwortlichkeit der Regierung gegenüber dem Parlament.¹² Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG statuiert den Grundsatz der Volkssouveränität. Dieser legt fest, dass das Volk die Staatsgewalt außer durch Wahlen und Abstimmungen durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausübt. Dies wiederum setzt voraus, dass das Volk

⁸ BVerfGE 137, 185 (231) = NVwZ 2014, 1652; 146, 1 (38 f.) = NVwZ 2017, 1364.

⁹ BVerfGE 137, 185 (231) = NVwZ 2014, 1652; 146, 1 (38 f.) = NVwZ 2017, 1364.

¹⁰ BVerfGE 137, 185 (231) = NVwZ 2014, 1652; 146, 1 (38 f.) = NVwZ 2017, 1364.

¹¹ BVerfGE 137, 185 (231) = NVwZ 2014, 1652; 146, 1 (38 f.) = NVwZ 2017, 1364.

¹² BVerfGE 137, 185 (232 f.) = NVwZ 2014, 1652; 146, 1 (39 f.) = NVwZ 2017, 1364.

auch einen effektiven Einfluss auf die Ausübung der Staatsgewalt durch diese Organe hat. Alle Akte dieser Organe müssen sich auf den Willen des Volkes zurückführen lassen und ihm gegenüber verantwortet werden.¹³ Dieser Zurechnungszusammenhang zwischen Volk und staatlicher Gewalt wird neben der Wahl des Parlaments, der von ihm beschlossenen Gesetze und die Weisungsgebundenheit der Verwaltung gegenüber der Regierung auch durch den parlamentarischen Einfluss auf die Politik der Regierung hergestellt.¹⁴ Eine Geheimhaltung der Exekutive gegenüber dem Parlament beschränkt dessen parlamentarische Kontrollmöglichkeit und kann deshalb den notwendigen demokratischen Legitimationszusammenhang beeinträchtigen oder unterbrechen.¹⁵

2. Inhalt: Parlamentarischer Auskunftsanspruch

Zur Wahrnehmung seiner aus dem Gewaltenteilungsgrundsatz und Demokratieprinzip folgenden Kontrollfunktion ist das Parlament notwendigerweise auf die relevanten Informationen der Regierung und der ihr weisungsunterworfenen Verwaltung angewiesen. Ausgehend davon ergibt sich aus dem Gewaltenteilungsgrundsatz und Demokratieprinzip (Art. 20 Abs. 2 GG) in Verbindung mit Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG ein Auskunfts- und Informationsrecht des Parlamentes gegenüber der Regierung, an dem auch die einzelnen Abgeordneten und die Fraktionen als Zusammenschlüsse von Abgeordneten nach Maßgabe der Ausgestaltung in der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages teilhaben.¹⁶

Mit diesem Recht korrespondiert die grundsätzliche Antwortpflicht der Bundesregierung. Sie muss auf Fragen des Parlamentes oder einzelner Abgeordneter hin Rede und Antwort stehen und ihnen die nötigen Informationen auf rasche und zuverlässige Weise verschaffen.¹⁷

II. Beeinträchtigung

Die von A begehrten Informationen betreffen Handlungen der Exekutive und unterfallen damit dem Grunde nach dem parlamentarischen Auskunftsrecht. Die Verweigerung der Antwort bzw. die Nichtbeantwortung der Anfrage stellen eine Beeinträchtigung ihres Auskunftsrechts dar.

III. Rechtfertigung

Die Beeinträchtigung des parlamentarischen Frage- und Informationsrechts der A könnte gerechtfertigt sein. Das ist der Fall, wenn für die Verweigerung der Auskunft bzw. die Nichtbeantwortung der Anfrage ein entgegenstehendes Verfassungsgut in Anschlag gebracht werden kann und im Ein-

zelfall dem Erfordernis praktischer Konkordanz Rechnung getragen wird. Als entgegenstehende Verfassungsgüter kommen der Kompetenzbereich der Bundesregierung (1.), der Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung (2.), das Staatswohl (3.) und die Grundrechte Dritter (4.) in Betracht.

1. Kompetenzbereich der Bundesregierung

Das Frage- und Informationsrecht ist von vornherein auf solche Angelegenheiten begrenzt, die in den Zuständigkeitsbereich der Bundesregierung fallen.¹⁸ Die mit der schriftlichen Anfrage betroffene Entscheidung der Bundesregierung über die Rüstungsexportkontrolle liegt nach Art. 26 Abs. 2 GG im alleinigen Zuständigkeitsbereich der Bundesregierung.

2. Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung

Das parlamentarische Frage- und Informationsrecht der A könnte durch den Schutz des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung begrenzt sein.

Der Gewaltenteilungsgrundsatz zielt zwar nicht auf eine absolute Trennung der Exekutive, Legislative und Judikative, sondern auf eine politische Machtverteilung und das Ineingreifen der drei Gewalten (s.o.). Gleichwohl dürfen sie aber ihrer jeweiligen Eigenheit, ihrer spezifischen Aufgaben und Zuständigkeiten nicht beraubt werden. Vielmehr zielt der Gewaltenteilungsgrundsatz auch auf eine funktionsgerechte Zuordnung hoheitlicher Befugnisse zu unterschiedlichen Trägern öffentlicher Gewalt.¹⁹ Daraus ergibt sich ein Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung der Bundesregierung, der einen grundsätzlich nicht ausforschbaren Initiativ-, Beratungs- und Handlungsbereich einschließt.²⁰ Parlamentarische Kontrolle hat insbesondere dort ihre Grenzen, wo sie das Handeln der Regierung bereits in seiner Entstehung behindern würde.²¹ Der Gewaltenteilungsgrundsatz bildet damit nicht nur den Grund, sondern zugleich auch die Grenze des parlamentarischen Auskunfts- und Informationsanspruches.

a) Kein genereller Ausschluss des parlamentarischen Frage- und Informationsrechts bei Rüstungsexportkontrolle

Fraglich ist, ob der Bereich der Rüstungsexportkontrolle wegen der besonderen außen- und sicherheitspolitischen Bedeutung von vornherein als absoluter Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung jeder parlamentarischen Kontrolle entzogen ist.

Dafür könnte sprechen, dass das Grundgesetz im Bereich der auswärtigen Politik der Regierung einen weit bemessenen Spielraum zur eigenverantwortlichen Aufgabenwahrnehmung zuweist und die Zustimmung- und Mitwirkungsbefugnisse des Bundestages stark beschränkt sind. Dies wird insbesondere bei der Rüstungsexportkontrolle durch Art. 26 Abs. 2 S. 1

¹³ BVerfGE 137, 185 (232 f.) = NVwZ 2014, 1652; 146, 1 (39 f.) = NVwZ 2017, 1364.

¹⁴ BVerfGE 137, 185 (232 f.) = NVwZ 2014, 1652; 146, 1 (39 f.) = NVwZ 2017, 1364.

¹⁵ BVerfGE 137, 185 (232 f.) = NVwZ 2014, 1652; 146, 1 (39 f.) = NVwZ 2017, 1364.

¹⁶ BVerfGE 137, 185 (230 f.) = NVwZ 2014, 1652; 146, 1 (38) = NVwZ 2017, 1364.

¹⁷ BVerfGE 137, 185 (230 f.) = NVwZ 2014, 1652; 146, 1 (38) = NVwZ 2017, 1364.

¹⁸ BVerfGE 137, 185 (233) = NVwZ 2014, 1652; 146, 1 (40 f.) = NVwZ 2017, 1364.

¹⁹ BVerfGE 137, 185 (233) = NVwZ 2014, 1652; 146, 1 (41) = NVwZ 2017, 1364.

²⁰ St. Rspr. BVerfG, siehe BVerfGE 146, 1 (42) m.w.N. = NVwZ 2017, 1364.

²¹ Michael/Morlok, Grundrechte, 7. Aufl. 2019, § 7 Rn. 30.

GG unterstrichen, der die Genehmigung von Kriegswaffenexporten in die alleinige Zuständigkeit der Bundesregierung stellt.²²

Dagegen spricht aber, dass diese Begrenzungen nur die parlamentarischen Mitwirkungsbefugnisse des Parlamentes betreffen. Daraus kann aber keine vergleichbare Einschränkung der parlamentarischen Kontrollbefugnisse gefolgert werden.²³ Art. 26 Abs. 2 GG weist nur die Zuständigkeit und Entscheidungshoheit der Regierung zu. Die parlamentarische Kontrolle dient gerade der Kontrolle der Ausübung von Zuständigkeiten und bleibt deshalb hiervon unberührt. Unter dem Gesichtspunkt der demokratischen Legitimation staatlichen Handelns tritt vielmehr die parlamentarische Kontrolle hier an die Stelle der insoweit beschränkten sachlich-inhaltlichen Mitwirkungsrechte.²⁴

Im Ergebnis ist der Bereich des Rüstungsexportes nicht von vornherein der parlamentarischen Kontrolle entzogen.

b) Begrenzungen durch Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung bzgl. Frage 1

Fraglich ist, ob das Frage- und Informationsrecht der A durch den Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung bei Informationen über erteilte Genehmigungen von Rüstungsexportgeschäften begrenzt wird (Frage 1 der A).

Der Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung ist insbesondere dann betroffen, wenn die Informationspflicht zu einem Mitregieren Dritter bei Entscheidungen führen kann, die in der alleinigen Kompetenz der Bundesregierung liegen.²⁵ Diese Gefahr besteht gerade bei Informationen aus dem Bereich der Vorbereitung von Regierungsentscheidungen, also der inneren Willensbildung, solange die Entscheidung noch nicht getroffen wurde. In diesen Fällen könnte ansonsten das Frage- und Informationsrecht von einer Kontrollfunktion in eine Mitgestaltungsfunktion umschlagen. Daher erstreckt sich das Frage- und Informationsrecht des Bundestages grundsätzlich nur auf bereits abgeschlossene Vorgänge und nicht auf laufende Verhandlungen und Entscheidungsvorbereitungen.²⁶

Mit der ersten Frage begehrt A Auskunft darüber, ob eine Genehmigung für den Export von 200 Kampfpanzern nach Saudi-Arabien durch den Bundessicherheitsrat erteilt wurde. Da im Zeitpunkt der Anfrage die Genehmigung bereits erteilt wurde und der Willensbildungsprozess damit abgeschlossen war, konnte die Bundesregierung dem Frage- und Informationsrecht der A den Schutz eines Kernbereiches exekutiver Eigenverantwortung nicht entgegenhalten. Insoweit war die Verweigerung der Auskunft bzw. die Nichtbeantwortung verfassungswidrig.

c) Begrenzungen durch Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung bzgl. Frage 2

Fraglich ist weiterhin, ob der Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung einem Frage- und Informationsrecht insoweit entgegensteht, als dass nach Abschluss des Vorganges Auskünfte über den inneren Willensbildungsprozess, insbesondere über die Motive der beteiligten Akteure und der berücksichtigten Erkenntnisse, verlangt werden (Frage 2 der A). Die Entscheidung darüber muss durch eine Abwägung der gegenläufigen Interessen getroffen werden.²⁷

Zunächst müsste die Verweigerung einem legitimen Ziel dienen. Da nach Abschluss eines Entscheidungsvorganges durch die Auskunftserteilung regelmäßig keine Gefahr des Mitregierens besteht, kann die Verweigerung einer Antwort bzw. die Nichtbeantwortung nicht damit gerechtfertigt werden.²⁸ Allerdings entsteht durch die Auskunft das Risiko, dass die Freiheit und Offenheit der Willensbildung innerhalb des Bundessicherheitsrates durch eine Vorwirkung beeinträchtigt wird.²⁹ Müssen die Beteiligten im Bundessicherheitsrat damit rechnen, dass ihre Motive und Gründe für die Entscheidung nach deren Abschluss offengelegt werden, kann dies eine negative Vorwirkung auf ihre Beratung und Abstimmung entfalten und dadurch die Funktionsfähigkeit des Bundessicherheitsrates beeinträchtigen.³⁰ Als legitimes Ziel kann also der Schutz der Funktionsfähigkeit des Bundessicherheitsrates angeführt werden.

Keine Zweifel bestehen an der Geeignetheit der Antwortverweigerung bzw. Nichtbeantwortung der Bundesregierung, denn wenn keine Auskünfte erteilt werden, kann auch keine negative Vorwirkung eintreten.

Die Nichtbeantwortung müsste auch erforderlich sein. Dafür dürfte kein milderer, gleich geeignetes Mittel in Betracht kommen. Ein milderer Mittel könnten wirksame Vorkehrungen gegen das Bekanntwerden des Geheimnisses in der Öffentlichkeit von Seiten des Bundestages darstellen. Ein denkbare Mittel wäre die Beschränkung des potenziellen Adressatenkreis der Information, z.B. durch die Schaffung eines mit dem parlamentarischen Kontrollgremium für die Kontrolle nachrichtendienstlicher Tätigkeit vergleichbaren Gremiums.³¹

Problematisch ist dabei, dass der Kreis der berechtigten Abgeordneten erheblich beschränkt und dadurch in die Statusrechte der nicht im Gremium vertretenen Abgeordneten nach Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG eingegriffen würde. Dies ist wiederum nur zulässig, wenn die Begrenzung zwingend erforderlich ist und der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz streng gewahrt wird.³² Daran bestehen hier Zweifel. Durch die Einrichtung eines solchen Gremiums und die Übermittlung von Informationen über die Motivation und Gründe der Entscheidung wird gegenüber der Information über erteilte Genehmi-

²² Siehe zur daraus abgeleiteten Beschränkung des Informationsrechts *Glawe*, DVBl. 2012, 329 (335).

²³ BVerfGE 137, 185 (235 f.) = NVwZ 2014, 1652.

²⁴ Siehe zur Begründung und zum Ergebnis bei BVerfGE 137, 185 (235 f.) = NVwZ 2014, 1652.

²⁵ Siehe BVerfGE 137, 185 (234 f.) m.w.N. = NVwZ 2014, 1652; 146, 1 (42 f.) = NVwZ 2017, 1364.

²⁶ BVerfGE 137, 185 (234 f.) = NVwZ 2014, 1652; 146, 1 (42 f.) = NVwZ 2017, 1364.

²⁷ Siehe BVerfGE 137, 185 (250) = NVwZ 2014, 1652.

²⁸ BVerfGE 137, 185 (250) = NVwZ 2014, 1652.

²⁹ BVerfGE 137, 185 (250) = NVwZ 2014, 1652.

³⁰ BVerfGE 137, 185 (250) = NVwZ 2014, 1652.

³¹ So angesprochen in BVerfGE 137, 185 (261 f.) = NVwZ 2014, 1652.

³² Siehe BVerfGE 137, 185 (262 f.) = NVwZ 2014, 1652.

gungen zwar ein gewisser Mehrwehrt geschaffen. Allerdings entfielen dadurch, dass die Information nur dem Gremium unter strengster Geheimhaltung gegeben wird, die Kontrolle der Parlamentsöffentlichkeit und die Möglichkeit der Kontrolle durch die Bürger, die der effektiven Verantwortlichkeit des Parlamentes gegenüber dem Wähler dient.³³ Aus dem zuletzt genannten Grund ist auch die Information an den Deutschen Bundestag nach Maßgabe der Geheimschutzordnung zwar ein milderes, aber kein gleich geeignetes Mittel.

Die Nichtbeantwortung müsste auch angemessen sein. Auf der einen Seite kann ein Interesse an den Motiven der Entscheidungsträger und den berücksichtigten Erkenntnissen für die Entscheidung über die Exportgenehmigung bestehen. Allerdings könnte diese Information in jedem Falle nicht der allgemeinen Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden (s.o.), insbesondere könnte sie der Bundesregierung nicht in öffentlichen Parlamentssitzungen entgegengehalten werden, sodass die öffentliche Kontrollfunktion durch diese Information ohnehin begrenzt ist.

Auf der anderen Seite ist zu berücksichtigen, dass die Mitglieder des Bundessicherheitsrates auf die Vertraulichkeit ihrer Beratungen in besonderem Maße angewiesen sind, da die Entscheidung über die Genehmigung eine eingehende Beurteilung des Empfängerlandes, z.B. über dessen politische und militärische Stabilität, und damit besonders sensible Informationen betrifft. Gerade in einem Bereich, in dem einerseits mit hoch sensiblen und geheimhaltungsbedürftigen Informationen und Einschätzungen über fremde Länder gearbeitet wird und andererseits ein offener und inhaltlich umfassender Austausch der Entscheidungsträger erwünscht ist, bedarf es in besonderem Maße der Geheimhaltung. Müssten die beteiligten Akteure damit rechnen, dass ihre geäußerte Meinung und Einschätzung bald nach der getroffenen Entscheidung bekannt wird, läge es nahe, dass sie diese nicht in gleichem Maße äußern würden oder gar die tatsächliche Beratung unter Umständen aus dem Gremium heraus in informelle Vorbesprechungen oder kleinere Kreise ausgelagert würde. In beiden Fällen wäre die Funktionsfähigkeit des Bundessicherheitsrates in erheblichem Maße beeinträchtigt. Aufgrund dieser Gefahr geht die Abwägung hier zu Lasten des parlamentarischen Informations- und Fragerechts aus.³⁴ (a.A. vertretbar)³⁵

Mit ihrer zweiten Frage begehrt die A Auskunft darüber, auf welche Erkenntnisse und Quellen die Mitglieder des Bundessicherheitsrates ihre Entscheidung gestützt haben und was Gegenstand der Beratungen war. Aufgrund der Gefahr einer negativen Vorwirkung der Auskunft auf die geheimen Beratungen konnte die Bundesregierung die Antwort insoweit zulässigerweise verweigern.

³³ BVerfGE 137, 185 (262) = NVwZ 2014, 1652.

³⁴ Zu den Argumenten siehe BVerfGE 137, 185 (250 ff.) = NVwZ 2014, 1652.

³⁵ Siehe zur Kritik an den weitgehenden Beschränkungen des parlamentarischen Informations- und Fragerechts *Achenbach*, JZ 2015, 96 (99).

d) Ergebnis zum Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung

Die Bundesregierung konnte mit Blick auf den Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung nur die Antwort auf die Frage 2 in verfassungsrechtlich zulässiger Weise verweigern, nicht jedoch hinsichtlich der Frage 1.

Hinweis: Bei der hier vorgeschlagenen Lösung wurden beide Fragen der A zielgerichtet nur in Verbindung mit dem jeweils relevanten verfassungsrechtlichen Aspekt erörtert (Für Frage 1 der Schutz vor einem „Mitregieren“, für Frage 2 der Schutz vor einer „Vorwirkung“). Ebenso vertretbar ist es, bei beiden verfassungsrechtlichen Aspekten auf jeweils beide Fragen einzugehen. Bzgl. des Schutzes vor einem „Mitregieren“ wäre dann für Frage 2 kurz festzuhalten, dass eine solche Gefahr nach Abschluss der Entscheidung auch nicht bei Auskünften zum Inhalt der Beratungen besteht. Bzgl. des Schutzes vor einer „Vorwirkung“ wäre für Frage 1 nur festzustellen, dass eine solche bei der bloßen Information über eine bereits erteilte Genehmigung nicht denkbar ist.

3. Staatswohl

Eine weitere Grenze des Informations- und Auskunftsrechts bei geheimhaltungsbedürftigen Informationen bildet das Staatswohl, also das Wohl des Bundes oder eines Landes. Dabei ist zu berücksichtigen, dass im parlamentarischen Regierungssystem des Grundgesetzes die Wahrung des Staatswohls nicht allein der Bundesregierung anvertraut ist, sondern vielmehr gemeinsame Aufgabe von Bundestag und Bundesregierung ist.³⁶ Das Parlament ist insoweit kein Außenstehender, wenn es um den Schutz des Staatswohles geht. Ein grundsätzliches und allgemeines Überwiegen der Geheimhaltungsinteressen vor dem parlamentarischen Informationsrecht kann daher nicht angenommen werden. Vielmehr ist über den Ausgang im Wege einer Abwägung zu entscheiden.³⁷

a) Begrenzungen durch Staatswohl bzgl. Frage 2

Die Preisgabe von Informationen über den Willensbildungsprozess, insbesondere über die berücksichtigten Erkenntnisse und den Gegenstand der Beratungen bei Genehmigungsentcheidung, können die außenpolitische Handlungsfähigkeit der Bundesregierung erheblich beeinträchtigen. Rüstungsexportentscheidungen haben in aller Regel eine diplomatische Dimension. Waffenexporte können den Zusammenhalt von Bündnissen und die militärische Schlagkraft befreundeter Staaten stärken oder eingesetzt werden, um als „Gegenleistung“ z.B. Stationierungs- und Überflugrechte eingeräumt zu bekommen oder die politischen Beziehungen zum Drittland zu stärken. Die Gründe und die bei der Entscheidung berücksichtigten Erkenntnisse können damit ein wesentlicher Indikator für die Beziehung zu einem Land oder Ausdruck einer bestimmten Sicherheitsstrategie sein. Die Preisgabe solcher Informationen kann daher die Abschätzbarkeit der

³⁶ BVerfGE 137, 185 (250 ff.) = NVwZ 2014, 1652.

³⁷ BVerfGE 146, 1 (54) = NVwZ 2017, 1364.

deutschen Außenpolitik für andere Länder erleichtern und damit Verhandlungs- und Gestaltungsspielräume verengen. Zudem kann es vorkommen, dass als Grundlage der Entscheidung des Bundessicherheitsrates vertrauliche Informationen des Drittlandes, in das exportiert werden soll, berücksichtigt werden, so z.B. deren geplanter Einsatz im Rahmen einer Verteidigungsstrategie. Müssten diese Informationen anschließend offengelegt werden, könnte dies die außenpolitischen Beziehungen zum Drittland in erheblichem Maße beschädigen und künftig dazu führen, dass Informationen an die Bundesrepublik nicht mehr übermittelt würden.³⁸

Daher führt die Preisgabe der von A mit Frage 2 begehrten Informationen insoweit zu einer Beeinträchtigung des Staatswohls.

b) Begrenzungen durch Staatswohl bzgl. Frage 1

Die skizzierten Gefahren bestehen jedoch bei der bloßen Angabe, dass ein konkretes Rüstungsexportgeschäft tatsächlich genehmigt wurde, nicht in vergleichbarem Maße, sodass eine Antwort auf die Frage 1 der A keine Gefährdung des Staatswohls verursacht.

c) Zwischenergebnis zum Staatswohl

Die Bundesregierung konnte mit Blick auf das Staatswohl nur die Antwort auf die Frage 2 in verfassungsrechtlich zulässiger Weise verweigern, nicht jedoch hinsichtlich der Frage 1.

4. Grundrechte Dritter

Das parlamentarische Auskunfts- und Informationsrecht kann auch durch den grundrechtlich verbürgten Schutz der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse der beteiligten Rüstungsexportunternehmen nach Art. 12 GG, den die Bundesregierung nach Art. 1 Abs. 3 GG bei der Auskunftserteilung zu berücksichtigen hat, beschränkt werden.³⁹

Da A hier nur eine Auskunft darüber begehrt, ob eine Genehmigung erteilt wurde und nicht wissen möchte, an welches Unternehmen oder welche Vertragsdetails der Genehmigung zu Grunde liegen, sind Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse des exportierenden Rüstungsunternehmens nicht berührt.⁴⁰

Daher beschränkt die Berufsfreiheit des exportierenden Rüstungsunternehmens aus Art. 12 GG den Auskunftsanspruch der A nicht.

5. Keine Erfüllung durch die Veröffentlichung eines Rüstungsexportberichtes

Fraglich ist aber, ob das Informations- und Fragerecht der A nicht bereits mit der Veröffentlichung des Rüstungsexportkontrollberichtes erfüllt wurde. Darin wird für das Land

Saudi-Arabien ein Exportvolumen in Höhe von 400 Millionen Euro angegeben.

Da der Rüstungsexportbericht keine Angaben zum Inhalt und Verlauf der Beratungen des Bundessicherheitsrates zu den Genehmigungsanträgen enthält, ist das parlamentarische Frage- und Auskunftsrecht mit Blick auf Frage 2 von vornherein nicht durch den Bericht erfüllt.

Fraglich ist aber, ob durch die Angaben das parlamentarische Informations- und Fragerecht der A hinsichtlich der Frage 1 erfüllt wurde. Gegen eine Erfüllung spricht bereits, dass Struktur und Gehalt der Informationen im Rüstungsexportbericht von der Bundesregierung bestimmt werden. Das parlamentarische Informations- und Fragerecht berechtigt aber gerade dazu, eine individualisierte Auskunft auf die selbst gestellte Frage zu erhalten. Daher ist ein allgemeiner Rüstungsexportbericht nicht gleichwertig zum Frage- und Informationsrecht.⁴¹ Zudem lassen sich aus dem Rüstungsexportbericht nicht die einzelnen Genehmigungsakte für konkrete Exportgeschäfte entnehmen, sondern nur die Summierung aller im Berichtsjahr genehmigter Geschäfte. Damit erfüllt der Rüstungsexportbericht auch hinsichtlich der Frage 1 nicht das konkrete parlamentarische Informations- und Fragebegehren der A.

C. Ergebnis

Die Verweigerung der Auskunft bzw. die Nichtbeantwortung der Anfrage verletzt die A in ihren Rechten aus Art. 38 Abs. 1 S. 2 i.V.m. Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG, soweit die Auskunft über die Genehmigung des konkreten Geschäftes verweigert wurde (Frage 1). Keine Verletzung liegt hingegen mit der Verweigerung der Auskunft bzw. Nichtbeantwortung der Frage bzgl. der Beratungen im Bundessicherheitsrat vor (Frage 2).

Der Antrag der A ist zwar insgesamt zulässig, jedoch nur hinsichtlich der Frage 1 begründet und hat auch nur insoweit Aussicht auf Erfolg.

³⁸ Siehe zur Argumentation BVerfGE 137, 185 (250 ff.) = NVwZ 2014, 1652.

³⁹ BVerfGE 137, 185 (243 ff. und 255 ff.)

⁴⁰ Zu den verfassungsrechtlichen Beschränkungen bei anders gelagerten Auskunftsansprüchen siehe BVerfGE 137, 185 (243 ff. und 255 ff.) = NVwZ 2014, 1652.

⁴¹ BVerfGE 137, 185 (265) = NVwZ 2014, 1652.