

Das Bundesverfassungsgericht stärkt Rechte des Bundestags

Heiner Adamski



Heiner Adamski

Staaten sind ambivalente Machtgebilde. Die Staatsmacht oder Staatsgewalt kann innenpolitisch der Entwicklung guter und gerechter Ordnungen im Leben der Bürger (des Staatsvolks) und damit der Freiheit und Friedensfähigkeit dienen. Sie kann aber auch im normalen Vollzug des Verwaltungshandelns bis hin zu Operationen der Nachrichtendienste und Sicherheitsbehörden Rechte der Bürger (besonders Grundrechte) beeinträchtigen und damit zu einer Bedrohung von Freiheit und Frieden werden. Ebenso kann die Staatsmacht außenpolitisch zur Förderung „gutnachbarschaftlicher Beziehungen“ zu anderen Staaten beitragen oder die Beziehungen bis hin zu Einmischungen in innere Angelegenheiten eines anderen Staates und militärischen Auseinandersetzungen stören. Staatsmacht – ohne die kein Staat „zu machen ist“ – kann gut und böse sein. Sie muss deshalb in ein System der Machtkontrolle eingebunden werden.

Das wirkungsvollste Instrument zur Kontrolle ist das politische System des demokratischen Rechtsstaats. Er ist die wohl wichtigste politische „Erfindung“ und Errungenschaft der Neuzeit. Die Staatsmacht wird in diesem System vom Staatsvolk in demokratischen Wahlen legitimiert und in die bekannten drei Gewalten geteilt: Legislative (Parlament), Exekutive (Regierung und Behörden/Verwaltungen) sowie Judikative (Rechtspflege). Dabei werden diese Gewalten an eine in den Grundzügen unabänderliche und im Ganzen auf Dauer angelegte objektive Wert- und Rechtsordnung (eine Verfassung) gebunden. Für die Bundesrepublik Deutschland bestimmt dazu das Grundgesetz in Art. 20:

- (1) Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat.
- (2) Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus. Sie wird vom Volke in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt.
- (3) Die Gesetzgebung ist an die verfassungsmäßige Ordnung, die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung sind an Gesetz und Recht gebunden.
- (4) Gegen jeden, der es unternimmt, diese Ordnung zu beseitigen, haben alle Deutschen das Recht zum Widerstand, wenn andere Abhilfe nicht möglich ist.

Mit dieser Gewaltenteilung und Rechtsbindung sind machtpolitische Auseinandersetzungen aber nicht aufgehoben. Sie werden in der Regierung und im Parlament (dem Bundestag) sowie zwischen Regierung und Parlament ausgetragen. Dabei hat der Bundestag – dessen Abgeordnete nach Art. 38 GG Vertreter des ganzen Volkes, an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen sind – neben seiner Gesetzgebungsarbeit auch die Aufgabe der Kontrolle der Politik der Regierung. Er wählt gemäß Art. 63 GG den Regierungschef (Bundeskanzler) und kann ihn gemäß Art. 67 GG stürzen oder ihm nach Art. 68 GG das Vertrauen entziehen. Die Abgeordneten haben nach der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (§§ 100 bis 105 GO-BT) und den Richtlinien für die Fragestunde und für die schriftlichen Einzelfragen (Anlage 4 GO-BT) das Recht, in Ausübung ihrer Kontrollfunktion so genannte Kleine Anfragen und Große Anfragen an die Regierung zu stellen und Antworten zu bekommen. Außerdem gibt es das wichtige Instrument der Untersuchungsausschüsse. Art. 44 GG bestimmt dazu:

- (1) Der Bundestag hat das Recht und auf Antrag eines Viertels seiner Mitglieder die Pflicht, einen Untersuchungsausschuss einzusetzen, der in öffentlicher Verhandlung die erforderlichen Beweise erhebt. Die Öffentlichkeit kann ausgeschlossen werden.
- (2) Auf Beweiserhebungen finden die Vorschriften über den Strafprozess sinngemäß Anwendung. Das Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis bleibt unberührt.
- (3) Gerichte und Verwaltungsbehörden sind zur Rechts- und Amtshilfe verpflichtet.
- (4) Die Beschlüsse der Untersuchungsausschüsse sind der richterlichen Erörterung entzogen. In der Würdigung und Beurteilung des der Untersuchung zugrunde liegenden Sachverhaltes sind die Gerichte frei.

Diese Instrumente (Anfragen und Untersuchungsausschüsse) sind unabdingbar; es geht ja um die Kontrolle der Staatsmacht in einem demokratischen (!) Rechtsstaat, also in einem Staat, in dem die Staatsgewalt vom Volke ausgeht (siehe Art. 20 Abs. 2 Satz 1) und in dem das Volk naturgemäß durch „sein Parlament“ Kontrolle ausüben muss. Ohne eine solche Kontrolle ist Demokratie nicht möglich.

Bei der Beantwortung von Anfragen und bei der Tätigkeit der Untersuchungsausschüsse können freilich Interessen gegeneinander stehen: Volksvertreter wollen etwas wissen. Die Regierung will etwas verschweigen oder gar die Volksvertretung umgehen und verweigert mündliche Auskünfte oder die Herausgabe von Akten. Die Beurteilung der Positionen einer Regierung ist dabei schwierig. Es ist möglich, dass es ein verständliches, dann aber zu prüfendes Geheimhaltungsinteresse gibt; es ist aber auch möglich, dass die Zurückhaltung Ausdruck einer undemokratischen Ignoranz seitens der Exekutive oder gar der Arroganz der Macht auf verschiedenen Ebenen der Exekutive bis in die Regierungsspitze ist. Streitfragen dazu können notfalls vor das Bundesverfassungsgericht gebracht werden (Art. 93 GG). Dies ist in jüngster Zeit passiert – und das Verfassungsgericht hat in seinen Entscheidungen die Rechte des Bundestags gestärkt. Es ging dabei um Nachrichtendienste.

1. Nachrichtendienstliche Informationen über Abgeordnete des Deutschen Bundestages

Im Jahre 2006 hatten vier Abgeordnete des Deutschen Bundestages und die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen Kleine Anfragen an die Bundesregierung gerichtet, um zu erfahren, ob und ggf. welche Informationen der Bundesnachrichtendienst und die Nachrichtendienste der Länder über die Abgeordneten des Deutschen Bundestages sammeln. Die Bundesregierung lehnte die Antworten teilweise mit dem Hinweis darauf ab, dass sie sich zu der Arbeitsweise, der Strategie und dem Erkenntnisstand der Nachrichtendienste des Bundes, die geheimhaltungsbedürftig seien, grundsätzlich nur in den dafür vorgesehenen besonderen Gremien des Deutschen Bundestages äußere. Weiterhin verwies sie darauf, dass sie dem Parlamentarischen Kontrollgremium darüber berichtet habe, und dass sie zu den rechtlichen Voraussetzungen und Grenzen der nachrichtendienstlichen Beobachtung von Abgeordneten auch gegenüber dem Ältestenrat des Deutschen Bundestages Stellung genommen habe bzw. sich dazu nur in den dafür vorgesehenen besonderen Gremien des Deutschen Bundestages äußern werde. Auf einzelne Fragen gab sie keine Auskunft mit der Begründung, dass die Tätigkeit der Nachrichtendienste gefährdet würde. Hintergrund der Anfrage war u.a. eine Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, die sich auch mit der Klage von Abgeordneten des schwedischen Parlaments – die durch den schwedischen Geheimdienst bespitzelt worden waren – befasste.

Angesichts der Haltung der Bundesregierung beantragten die Abgeordneten und die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen in einem Organstreitverfahren vor dem Bundesverfassungsgericht die Feststellung, dass die Bundesregierung mit ihren Antworten ihre und die Rechte des Deutschen Bundestages verletzt habe. Sie beehrten außerdem die Verpflichtung der Bundesregierung zur Erteilung der erbetenen Auskünfte und hilfsweise eine Erteilung der Auskünfte so weit und in einer Form, die den objektiven Geheimhaltungsinteressen der Bundesrepublik Deutschland Rechnung tragen.

2. Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts

Das Bundesverfassungsgericht hat zu diesem Konflikt im Juli 2009 festgestellt, dass die Bundesregierung den Antragstellern die erbetenen Auskünfte mit verfassungsrechtlich nicht tragfähigen Begründungen verweigert und dadurch die Rechte der Antragsteller aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG sowie des Deutschen Bundestages aus Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG verletzt hat. Insbesondere der Verweis auf eine Berichterstattung gegenüber anderen parlamentarischen Kontrollgremien entbindet die Bundesregierung nicht von ihrer Berichtspflicht gegenüber dem Bundestag. Auch die pauschale Begründung der Ablehnung mit der Geheimhaltungsbedürftigkeit der verlangten Informationen entspricht nicht den verfassungsgemäßen Anforderungen. Teilweise sind die Anträge unzulässig, weil sich die Antragsbegründung nicht mit den Antworten auf die genannten Fragen auseinandersetzt, und soweit sie eine Verpflichtung der Bundesregierung

auf Auskunftserteilung betreffen. Der Entscheidung liegen im Wesentlichen folgende Erwägungen zu Grunde:

In der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist geklärt und zwischen den Beteiligten nicht strittig, dass aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 und Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG ein Frage- und Informationsrecht des Deutschen Bundestages gegenüber der Bundesregierung folgt. An diesem haben die einzelnen Abgeordneten und die Fraktionen als Zusammenschlüsse von Abgeordneten nach Maßgabe der Ausgestaltung in der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages teil und es besteht grundsätzlich eine Antwortpflicht der Bundesregierung. Ebenso steht außer Frage, dass die Antwortpflicht der Bundesregierung Grenzen unterliegt. Die nähere Grenzziehung bedarf allerdings der Würdigung im Einzelfall. Insbesondere soweit Anfragen Umstände betreffen, die aus Gründen des Wohls des Bundes oder eines Landes (Staatswohl) geheimhaltungsbedürftig sind, stellt sich die Frage, ob und auf welche Weise dieses Anliegen mit dem jeweiligen parlamentarischen Informationsanspruch in Einklang gebracht werden kann.

Es kann dahingestellt bleiben, ob der Gesetzgeber von Verfassungs wegen das Informationsrecht des Deutschen Bundestages in der Weise regeln dürfte, dass die Bundesregierung Auskünfte über die nachrichtendienstliche Tätigkeit des Bundes, die sie für geheimhaltungsbedürftig hält, nur einem bestimmten Gremium des Deutschen Bundestages zu erteilen hätte. Denn eine derartige Regelung besteht nicht: Das Parlamentarische Kontrollgremium ist ein zusätzliches Instrument parlamentarischer Kontrolle der Regierung, das parlamentarische Informationsrechte nicht verdrängt (vgl. auch BTDrucks. 8/1599, S. 6). Denn sonst hätte sich der Deutsche Bundestag mit der Einrichtung des Parlamentarischen Kontrollgremiums wesentlicher Informationsmöglichkeiten begeben und die Kontrolle gegenüber der Bundesregierung in Bezug auf die nachrichtendienstliche Tätigkeit des Bundes nicht etwa verbessert, sondern verschlechtert.

Soweit sich die Rechtsauffassung der Antragsgegnerin auf andere Gremien des Deutschen Bundestages beziehen soll, gilt nichts anderes. Insbesondere wird das parlamentarische Fragerecht nicht durch die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses oder die Befassung des Ältestenrates (§ 6 GO-BT) mit diesen Fragestellungen verdrängt.

Im Ergebnis liegt auch ein Verstoß darin, die Verweigerung von Auskünften nur mit Geheimhaltungsbedürftigkeit zu begründen. Die Bundesregierung muss – auch im Hinblick auf das Gebot gegenseitiger Rücksichtnahme im Verhältnis zwischen Verfassungsorganen – den Bundestag in die Lage versetzen, seine Aufgabe der parlamentarischen Kontrolle des Regierungshandelns effektiv wahrzunehmen. Abgesehen von Fällen evidenter Geheimhaltungsbedürftigkeit kann das Parlament nur anhand einer der jeweiligen Problemlage angemessenen ausführlichen Begründung beurteilen und entscheiden, ob es die Verweigerung der Antwort akzeptiert oder welche weiteren Schritte es unternimmt, sein Auskunftsverlangen ganz oder zumindest teilweise durchzusetzen.

Zudem ist auch nicht ersichtlich, dass die von den Antragstellern erbetenen Informationen geheimhaltungsbedürftig sind, soweit die genannten Fragen Auskünfte über die Sammlung, Speicherung und Weitergabe von Daten über Abgeordnete des Deutschen Bundestages durch die Nachrichtendienste des Bundes

betreffen. Es drängt sich nicht auf, dass mit der Beantwortung dieser Fragen eine, wie die Antragsgegnerin ausgeführt hat, Offenlegung von Einzelheiten zu Arbeitsweisen, Strategien, Methoden und Erkenntnisstand der Nachrichtendienste einherginge, die deren Arbeitsfähigkeit und Aufgabenerfüllung gefährdete (BTDrucks. 16/2098 zu Frage 5).

Die pauschale Behauptung, durch die Beantwortung der Fragen würden Rückschlüsse auf die Tätigkeit der Nachrichtendienste ermöglicht, die deren Arbeitsfähigkeit und Aufgabenerfüllung gefährdeten, enthält keinerlei konkrete Angaben, die die Auskunftsverweigerung nachvollziehbar machen könnte. Die nachrichtendienstliche Beobachtung von Abgeordneten birgt erhebliche Gefahren im Hinblick auf ihre Unabhängigkeit (Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG) und auf die Mitwirkung der betroffenen Parteien bei der politischen Willensbildung (Art. 21 GG) und damit für den Prozess demokratischer Willensbildung insgesamt. Das diesbezügliche Informationsbedürfnis des Parlaments hat hohes Gewicht. Soll sich demgegenüber der Geheimnisschutz als gegenläufiger Belang durchsetzen, bedarf es einer besonderen Begründung.

Die Antragsgegnerin hat die Antragsteller in ihren verfassungsmäßigen Rechten weiter dadurch verletzt, dass sie die Frage, ob ihr Fälle der Sammlung, Speicherung oder Weitergabe von Informationen über Abgeordnete bekannt seien, die andere Dienste, insbesondere Dienste der Länder, getätigt haben, dahin beantwortet hat, dass sie sich nicht zu Angelegenheiten äußere, die in den Zuständigkeitsbereich der Länder fallen. Die Bundesregierung war zu einer nicht lediglich pauschalen, sondern zu einer eingehenden Begründung aufgrund der Fragestellungen verpflichtet, weil diese erkennbar auch auf den Verantwortungsbereich der Bundesregierung bezogen waren. Gegenstand der Anfragen war zum einen die Tätigkeit der der Antragsgegnerin unmittelbar nachgeordneten Behörden und zum anderen der Kenntnisstand der Antragsgegnerin zu Aktivitäten anderer Geheimdienste.

Auch der Hinweis auf gesetzliche Löschungspflichten reicht als Begründung für die Verweigerung der Auskunft nicht aus. Mit dem bloßen Hinweis auf gesetzliche Löschungspflichten hat die Antragsgegnerin danach nicht ausreichend dargelegt, die gewünschten Informationen nicht beschaffen zu können. Sie hat auch nicht vorgetragen, dass dies nur mit unzumutbarem Aufwand möglich sei.

Auch der Hinweis auf die Unmöglichkeit einer Antwort innerhalb der in der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages vorgesehenen Frist lässt außer Betracht, dass die in § 104 Abs. 2 Halbsatz 1 GO-BT enthaltene Frist von 14 Tagen im Benehmen mit den Fragestellern verlängert werden kann (§ 104 Abs. 2 Halbsatz 2 GO-BT). (Quelle: Beschluss des BVerfG vom 1. Juli 2009 – Az.: 2 BvE 5/06 – und Pressemitteilung des BVerfG Nr. 87/2009 vom 30. Juli 2009.)

3. CIA-Flüge über deutsche Flughäfen und Tätigkeiten von ND-Mitarbeitern

In den Medien wurde seit dem Jahr 2004 über Tätigkeiten des US-amerikanischen und deutschen Nachrichtendienstes (BND) im Zusammenhang mit der Abwicklung von CIA-Flügen mit Terrorverdächtigen an Bord über deutsche Flughäfen berichtet. Außerdem gab es Meldungen über Tätigkeiten von BND-Mitarbeitern während des Irak-Krieges in Bagdad, der Verschleppung deutscher Staatsangehöriger oder in Deutschland lebender Personen durch US-Stellen und über die Beobachtung von Journalisten durch den Bundesnachrichtendienst. Im Jahr 2005 befassten sich der Deutsche Bundestag und das Parlamentarische Kontrollgremium mit diesen Themen. Die Bundesregierung legte dazu 2006 einen abschließenden Bericht vor, der vom Parlamentarischen Kontrollgremium bewertet und teilweise veröffentlicht wurde (BTDrucks. 16/800).

Zur Klärung offener Fragen, Bewertungen und Konsequenzen beantragten die Fraktion der FDP, die Fraktion Die Linke und die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen sowie eine aus drei Abgeordneten bestehende qualifizierte Minderheit des Bundestages die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses. Das Plenum beschloss 2006 die Einsetzung dieses Ausschusses und beauftragte ihn, anhand konkreter benannter Vorgänge und Fragen zu klären, „welche politischen Vorgaben für das Handeln von Bundesnachrichtendienst (BND), Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV), Militärischem Abschirmdienst (MAD), Generalbundesanwalt (GBA) und Bundeskriminalamt (BKA) gemacht wurden, und wie die politische Leitung und Aufsicht ausgestaltet und gewährleistet wurde.“

Der Chef des Bundeskanzleramtes wies den Vorsitzenden des Ausschusses darauf hin, dass die Bundesregierung darauf achten werde, dass hochrangige staatliche Interessen keinen Schaden erleiden werden. Gleichzeitig erhoffe sie eine am Staatswohl orientierte Zusammenarbeit. Im Untersuchungsausschuss verweigerten Zeugen mehrfach unter Verweis auf eine ihnen nur eingeschränkt erteilte Aussagegenehmigung Aussagen. Die Bundesregierung verweigerte dem Untersuchungsausschuss mehrmals die Vorlage von Akten oder Aktenbestandteilen.

Die Einschränkungen der Aussagegenehmigungen, die Ablehnung der Herausgabe der angeforderten Unterlagen und Organigramme und der dazu gegebenen Begründung haben die Antragstellerinnen in einem Organstreitverfahren vor dem Bundesverfassungsgericht beanstandet.

4. Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts

Das Bundesverfassungsgericht hat zu diesem Fall in einem Beschluss vom 17. Juni 2009 entschieden, dass die Bundesregierung durch die Beschränkung der Aussagegenehmigungen und die Verweigerung der Vorlage von angeforderten Akten mit den hierfür gegebenen unzureichenden Begründungen das Informations- und Untersuchungsrecht des Deutschen Bundestages aus Art. 44 GG ver-

letzt hat. Der Entscheidung liegen im Wesentlichen folgende Erwägungen zu Grunde:

Die Bundesregierung hat den Informationsanspruch aus Art. 44 GG in unzulässiger Weise verkürzt. Durch die Einschränkung der Beweiserhebung sind die Rechte des Deutschen Bundestages und nicht nur die des Untersuchungsausschusses verletzt; denn der eingesetzte Untersuchungsausschuss übt seine Befugnisse als Hilfsorgan des Bundestages aus. Im Rahmen seines Untersuchungsauftrages darf er Regierungsmitglieder sowie Beamte und Angestellte im Verantwortungsbereich der Bundesregierung als Zeugen vernehmen und diejenigen Beweise erheben, die er für erforderlich hält. Gehören die vom Untersuchungsausschuss zu vernehmenden Zeugen einem Personenkreis an, der einer besonderen Verschwiegenheitspflicht unterliegt, kann der Zeuge nur aussagen, wenn er eine u.a. auch eingeschränkte Aussagegenehmigung hat.

Die Bundesregierung ist vorbehaltlich verfassungsrechtlicher Grenzen zur Erteilung einer solchen Aussagegenehmigung für Zeugen verpflichtet. Begrenzt wird die Verpflichtung allerdings zunächst durch den im Einsetzungsbeschluss zu bestimmenden Untersuchungsauftrag, der sich im Rahmen der parlamentarischen Kontrollkompetenz halten und hinreichend deutlich bestimmt sein muss. Im vorliegenden Fall enthalten bereits die Aussagegenehmigungen selbst eine zu weit gehende Beschränkung. Bei der Auslegung des erteilten Untersuchungsauftrages steht dem Untersuchungsausschuss und der Bundesregierung weder ein Ermessensspielraum noch eine Einschätzungsprärogative zu. Allerdings können sich Gründe, einem Untersuchungsausschuss Informationen vorzuenthalten, aus dem Gewaltenteilungsgrundsatz ergeben.

Die Notwendigkeit zwischen gegenläufigen Belangen abzuwägen, entspricht der doppelten Funktion des Gewaltenteilungsgrundsatzes als Grund und Grenze parlamentarischer Kontrollrechte. Dabei ist zu beachten, dass je weiter ein parlamentarisches Informationsbegehren in den innersten Bereich der Willensbildung der Regierung eindringt, desto gewichtiger das parlamentarische Informationsbegehren sein muss, um sich gegen ein von der Regierung geltend gemachtes Interesse an Vertraulichkeit durchsetzen zu können. Die vorgelagerten Beratungs- und Entscheidungsabläufe sind demgegenüber einer parlamentarischen Kontrolle in einem geringeren Maße entzogen. Besonders hohes Gewicht kommt dem parlamentarischen Informationsinteresse zu, soweit es um die Aufdeckung möglicher Rechtsverstöße und vergleichbarer Missstände innerhalb der Regierung geht. Damit der Abwägungsvorgang und die eingestellten Belange überprüft werden können, ist eine substantiierte Begründung der Ablehnung erforderlich, wenn einem Ausschuss Informationen vorenthalten werden sollen.

Eine weitere Grenze des Beweiserhebungsrechts eines parlamentarischen Untersuchungsausschusses bildet das Wohl des Bundes oder eines Landes (Staatswohl), das durch das Bekanntwerden geheimhaltungsbedürftiger Informationen gefährdet werden kann. Das Staatswohl ist nicht allein der Bundesregierung, sondern in gleicher Weise auch dem Bundestag anvertraut, so dass der Umgang mit Informationen in einem Untersuchungsausschuss eigenen Geheimschutzbestimmungen unterliegt und dass Beschränkungen des Informationszugangs eines Untersuchungsausschusses unter Berufung auf das Staatswohl daher allenfalls unter ganz besonderen Umständen in Betracht kommen.

Mitteilungen über Kontakte mit ausländischen Geheimdiensten sind dem Informationszugriff eines Untersuchungsausschusses nicht ohne weiteres aus Gründen der Gefährdung des Staatswohls entzogen. Es liegt nicht auf der Hand, sondern wäre begründungsbedürftig gewesen, dass das Bekanntwerden von Einschätzungen US-amerikanischer geheimdienstlicher Stellen, die dessen Gefährlichkeit betrafen, originäre Geheimhaltungsinteressen dieser Stellen berühren und deshalb etwa die notwendige künftige Zusammenarbeit belasten könnte.

Die pauschale Behauptung der Gefährdung des Staatswohls ist keine Begründung dafür, weshalb die konkret verlangten Unterlagen Sicherheitsrelevanz besitzen sollen. Soweit ein Risiko des Bekanntwerdens geschützter Informationen zu befürchten ist, kann unter Berufung hierauf die Vorlage von Unterlagen jedenfalls nicht ohne Berücksichtigung etwaiger zwischenzeitlicher Verbesserung der organisatorischen Vorkehrungen im Bereich des Ausschusses und nicht ohne eine Begründung verweigert werden, die erkennen lässt, weshalb die fragliche Information von solcher Bedeutung ist, dass auch ein geringfügiges Risiko des Bekanntwerdens unter keinen Umständen hingenommen werden kann.

Das Interesse der Bundesregierung an der Vertraulichkeit von Informationen ist umso schutzwürdiger, je weiter ein Informationsbegehren in den innersten Bereich der Willensbildung der Regierung eindringt. Auch hier ist eine fallbezogene Abwägung erforderlich, die auch das Gewicht des konkreten parlamentarischen Informationsinteresses zu würdigen hat.

Sollen einem Untersuchungsausschuss Unterlagen unter Berufung auf Art. 44 Abs. 2 Satz 2 GG vorenthalten werden, bedarf dies daher einer Begründung, die nicht nur spezifiziert, inwiefern die enthaltenen Informationen auf einem Eingriff in Art. 10 GG beruhen, sondern substantiiert auch darlegt, warum die erhobenen Informationen einem Verbot der Verwertung durch den Ausschuss unterliegen sollen.

Art. 44 GG ist schließlich auch insoweit verletzt, als die Antragsgegnerin Beweisbeschlüssen, ganz oder teilweise unter Berufung auf fehlenden Bezug zum Untersuchungsgegenstand nicht nachgekommen ist. Insoweit fehlt es bereits an der erforderlichen Begründung; zudem nimmt die Antragsgegnerin eine Befugnis zu enger Auslegung des Untersuchungsauftrages und restriktiver Einschätzung der Auftragszugehörigkeit in Anspruch, die ihr nicht zusteht.

Soweit über die organisationsbezogenen Unterlagen hinaus die erwähnten weiteren, personenbezogenen Unterlagen angefordert wurden, verletzt die Ablehnung der Vorlage das parlamentarische Informations- und Kontrollrecht des Deutschen Bundestages aus Art. 44 GG nicht. Dasselbe gilt für den Umgang der Antragsgegnerin, die die Vorlage aller Unterlagen verlangt, „die im Rahmen der Planung, Einrichtung und Tätigkeit der ‚Besonderen Aufbauorganisation USA‘ des BKA an US-Stellen weitergegeben worden sind, aus der deren jeweiliger Inhalt genau hervorgeht, soweit ein persönlicher Bezug zu einem oder mehreren Personen oder Sachverhalten der Untersuchungsgegenstände. Dafür, dass die Prüfung von einem Verständnis des Untersuchungsauftrages seitens der Bundesregierung bestimmt gewesen wäre, das mit dem der Antragstellerinnen nicht übereinstimmt, haben die Antragstellerinnen nichts vorgebracht und ist auch nichts ersichtlich. (Quelle: Beschluss des BVerfG vom 17. Juni 2009 – Az.: 2 BvE 3/07 – und Pressemitteilung des BVerfG Nr. 84/2009 vom 23. Juli 2009.)

5. Kommentar

Das Bundesverfassungsgericht hat in den letzten Jahren mehrfach Urteile gegen die Bundesregierung und den Bundestag verkündet. Es hat u.a. angesichts der Entwicklungen auf den Gebieten Terrorismusbekämpfung, Datenschutz und Rolle der Bundeswehr im Inneren Verletzungen des Grundgesetzes festgestellt und die Entwicklungen korrigiert. Mit den Entscheidungen zu parlamentarischen Anfragen und Untersuchungsausschüssen hat es nun – wie schon zuvor mit dem Urteil zum Lissabon-Vertrag – die Rechte des Bundestags gestärkt.

In der Entscheidung zu den Anfragen hält das Bundesverfassungsgericht es für verfassungswidrig, dass die Bundesregierung nur die Mitglieder des Parlamentarischen Kontrollgremiums über die geheimdienstliche Überwachung von Abgeordneten informieren will. Hier ist wichtig, dass die Mitglieder dieses Gremiums der Geheimhaltung unterliegen. Bei einer Akzeptanz der Regierungspolition hätten Abgeordnete nicht auf Informationen zugreifen können, die allein diesem Kontrollgremium gegeben wurden. Wichtig ist auch, dass das Gericht eine grundsätzlich kritische Haltung zur geheimdienstlichen Beobachtung von Abgeordneten erkennen lässt. Sie enthielte „erhebliche Gefahren für ihre Unabhängigkeit, die Mitwirkung der betroffenen Parteien bei der politischen Meinungsbildung und damit für den Prozess demokratischer Willensbildung insgesamt.“ Man muss das aufmerksam lesen: Das Bundesverfassungsgericht spricht von Gefahren für die Unabhängigkeit, die politische Meinungsbildung und den Prozess der demokratischen Willensbildung im Parlament: dem Zentrum der Demokratie! Diese Warnung sollte auch im Zusammenhang mit den geringer werdenden Beiträgen der Massenmedien (speziell des Fernsehens) zur politischen Meinungsbildung gesehen werden (Vorrang von „Unterhaltung“ vor wirklich wichtigen Themen). Der Bundestagspräsident hat nicht ohne Grund kritisiert, dass die öffentlich-rechtlichen Fernsehanstalten in ihren Hauptprogrammen nicht einmal die konstituierende Sitzung des Bundestages übertragen und stattdessen „Unterhaltung“ aufs Programm gesetzt haben. Die Entscheidung des Gerichts ist auch Anlass zu dieser Frage: Kommt es zu einem Ende geheimdienstlicher Beobachtung von Abgeordneten – besonders aus der „linken Fraktion“? Bemerkenswert ist an diesem Urteil schließlich auch die erkennbar geringe Sympathie des Bundesverfassungsgerichts für die überhebliche und geheimnistuerische Argumentationsweise der (damaligen) Bundesregierung.

In der Entscheidung zum BND-Untersuchungsausschuss wird die Informationspraxis der Bundesregierung ebenfalls als verfassungswidrig beurteilt. Die Feststellung, dass der Bundestag mehr Rechte auf Information hat, kann auch als Kritik daran gelesen werden, dass zur Zeit der Großen Koalition die Mehrheit der Abgeordneten (d.h. Abgeordnete aus den Fraktionen CDU/CSU und SPD) sich als Unterstützung der Regierung verstanden haben; sie kann als Kritik verstanden werden, dass sie die Informationsrechte gegenüber der Regierung nicht selbst behauptet und zugleich die der oppositionellen Abgeordneten gering geachtet hat. Anders gesagt: Das Bundesverfassungsgericht hat die Bundesregierung wegen Missachtung des Parlaments gerügt und den klagenden Abgeordneten aus der Fraktion der FDP, der Fraktion Die Linke und der Fraktion

Bündnis 90/Die Grünen sowie einer aus drei Abgeordneten bestehenden qualifizierten Minderheit des Bundestages schon wegen ihrer kritischen Haltung gute Noten erteilt. Im konkreten Fall ist das Urteil freilich auch Gegenstand juristischer Auslegungskünste. Regierungspolitiker erkennen nicht, dass die Regierung mehr Fakten liefern muss, sondern sehen sich vom Gericht nur aufgefordert, das Sperren von Informationen besser zu begründen. Andere meinen, aufgrund des Urteils könnten sie die im Untersuchungsausschuss vorenthaltenen Informationen und eine Fortsetzung der Arbeit des BND-Untersuchungsausschusses einfordern. Die FDP – jetzt Regierungspartei – scheint unentschlossen zu sein ...

Die Förderung der kritischen parlamentarischen Aufmerksamkeit durch das Bundesverfassungsgericht verdient Beachtung. In härter werdenden Zeiten wird kritische Aufmerksamkeit der Opposition ja wichtiger. Das Staatswohl ist eben – so das Gericht in einem Urteil – „nicht allein der Bundesregierung, sondern in gleicher Weise auch dem Bundestag anvertraut.“ Künftig können sich Abgeordnete bei ihren Anfragen und der Arbeit in Untersuchungsausschüssen auf diese gestärkten Rechte berufen und durch Erhöhung von Transparenz die Demokratie beleben.