



## Geheimnisvolle Nachrichtendienste – Die Grenzen des Untersuchungsrechts des Bundestages

## Geheimnisvolle Nachrichtendienste – Die Grenzen des Untersuchungsrechts des Bundestages

Aufgabe parlamentarischer Untersuchungsausschüsse ist es "Licht ins Dunkel" zu bringen und damit die Kontrollfunktion des Bundestages gegenüber der Exekutive zu erfüllen. Damit dieses Untersuchungsrecht des Bundestages ein "scharfes Schwert" bleibt, stehen den parlamentarischen Untersuchungsausschüssen zahlreiche Instrumente zu Beweiserhebung zur Verfügung. Das BVerfG hatte im Rahmen eines Organstreitverfahrens darüber zu entscheiden, wie das Verhältnis zwischen dem parlamentarischen Untersuchungsinteresse und dem Geheimhaltungsinteresse der Regierung im konkreten Fall abzuwägen ist im Hinblick auf die Herausgabe der "NSA-Selektorenlisten".

---

### Sachverhalt (gekürzt und vereinfacht)

Gemeinsam mit dem US-amerikanischen Geheimdienst NSA hat der Bundesnachrichtendienst (BND) eine Kooperation zur geheimdienstlichen Überwachung der Telekommunikation betrieben. Eine der Aufklärungsmaßnahmen bestand darin, dass der BND die aus einem Internetknotenpunkt ausgelesenen Daten nach bestimmten Merkmalen, den sog. „Selektoren“ durchsuchte. Diese Selektoren wurden teilweise vom NSA geliefert.

Im Sommer 2013 wurde in verschiedenen Medien darüber berichtet, dass auch deutsche Bürger und EU-Vertretungen von den Aufklärungs- und Überwachungsmaßnahmen von BND und NSA betroffen sein könnten. Der Deutsche Bundestag setzte daraufhin im März 2014 ordnungsgemäß und mit dem gem. Art. 44 GG erforderlichen Quorum einen NSA-Untersuchungsausschuss ein. Der Untersuchungsausschuss fasste verschiedene Beweisbeschlüsse, um herauszufinden, inwiefern NSA und BND Aufklärung gegenüber deutschen Zielen und gegen deutsche Interessen betrieben haben. Die Bundesregierung stellte dem Untersuchungsausschuss daraufhin umfangreiches Beweismaterial zu Verfügung. Eine Herausgabe der NSA-Selektorenliste verweigerte sie jedoch mit Hinweis darauf, dass eine Herausgabe dieser Daten an den Untersuchungsausschuss ohne Einverständnis der Vereinigten Staaten von Amerika einen Verstoß gegen die gegenseitig im Rahmen eines Geheimschutzabkommens zugesagte Vertraulichkeit darstellen und die internationale Kooperationsfähigkeit Deutschland beeinträchtigen würde.

Die Fraktion Bündnis90/Die Grünen (B), der ca. 15 Prozent aller Mitglieder des Bundestages angehören, begehrt daraufhin im Rahmen eines Antrags im Organstreitverfahren festzustellen, dass die Bundesregierung durch die Ablehnung der Herausgabe das Beweiserhebungsrecht des Untersuchungsausschusses aus Art. 44 GG verletzt habe.

### Lösung

#### Zulässigkeit

Das Verfahren ist als Organstreitverfahren vor dem BVerfG nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG i.V.m. § 13 Nr. 5 BVerfGG zulässig.

Antragsteller

Die Fraktion B ist ein zulässiger Antragsteller, da sie als Fraktion des Deutschen Bundestages ein von der GO BT mit eigenen Rechten ausgestatteter Teil eines obersten Bundesorgans ist.

Die Bundesregierung ist als oberstes Bundesorgan gem. § 63 BVerfGG ein zulässiger Antragsgegner.

Zulässiger Antragsgegenstand eines Organstreitverfahrens ist gem. § 64 Abs. 1 BVerfGG eine Maßnahme oder Unterlassung des Antragsgegners. Dies ist hier die Nichtvorlage der NSA-Selektorenliste durch die Bundesregierung.

Die Antragsbefugnis setzt voraus, dass der Antragsteller oder das Organ, dem er angehört in seinen ihm durch das Grundgesetz übertragenen Rechten und Pflichten verletzt oder unmittelbar gefährdet ist. Hier beanstandet der Antragsteller die Weigerung der Bundesregierung, die an sie gerichteten Beweisbeschlüsse über die Vorlage von Akten zu erfüllen.

Dabei ist die Fraktion B allerdings nicht antragsbefugt im Hinblick auf die mögliche Verletzung eigener Rechte. Denn nach Art. 44 Abs. 1 GG ist nur eine „Viertelminderheit“ als selbständige Teilgliederung des Deutschen Bundestages mit eigenen verfassungsrechtlichen Rechten im Hinblick auf Untersuchungsausschüsse ausgestattet.

Jedoch kann sich die Fraktion grundsätzlich auf Rechte des Deutschen Bundestages berufen und diese als dessen Organteil im Wege der Prozessstandschaft geltend machen. Denn das Untersuchungsrecht aus Art. 44 Abs. 1 GG bleibt auch nach der Einsetzung des Untersuchungsausschusses Sache des Parlaments in seiner Gesamtheit. Es kann aber aus Gründen des Minderheitenschutzes von einer Fraktion – auch gegen den Willen des Bundestages in seiner Gesamtheit – beim Bundesverfassungsgericht geltend gemacht werden. Eine Verletzung des Untersuchungsrechts aus Art. 44 Abs. 1 GG durch die Weigerung der Bundesregierung zur Herausgabe der NSA-Selektorenliste erscheint zumindest möglich.

Schließlich muss der Antragsteller die Sechs-Monats-Frist des § 64 Abs. 3 BVerfGG wahren.

Der Antrag der B ist nach alledem zulässig.

## Begründetheit

Der Antrag müsste auch begründet sein. Das ist der Fall, wenn die Weigerung der Bundesregierung die verfassungsrechtlichen Rechte des Deutschen Bundestages (nicht: der B-Fraktion!) verletzt.

### 1. Umfang des Untersuchungsrechts aus Art. 44 GG

Der Deutsche Bundestag hat nach Art. 44 GG ein Untersuchungsrecht, das zu den ältesten und wichtigsten Rechten des Parlaments gehört. Es gehört zur Kontrollfunktion des Deutschen Bundestages gegenüber der Bundesregierung.

Dieses Untersuchungsrecht erschöpft sich dabei nicht in der Einsetzung eines Untersuchungsausschusses, sondern umfasst auch, im Rahmen des Untersuchungsauftrags die erforderlichen Beweise zu erheben. Dafür finden nach Art. 44 Abs. 2 S. 1 GG Vorschriften über den Strafprozess sinngemäß Anwendung. Dabei gehört zum Kern des Untersuchungsrechts das Recht auf Aktenvorlage. Die damit korrespondierende Pflicht der Bundesregierung zur Vorlage der Akten bezieht sich grundsätzlich auf alle Akten, die mit dem Untersuchungsgegenstand in Zusammenhang stehen.

Dem Grunde nach umfasst das Beweiserhebungsrecht des Untersuchungsausschusses auf die NSA-Selektorenlisten.

### 2. Grenzen des Untersuchungsrechts des Bundestages

Allerdings gilt das Untersuchungsrecht des Bundestages nicht unbegrenzt. Es unterliegt Einschränkungen, die sich aber – selbst wenn sie deklaratorisch einfachgesetzlich im PUAG geregelt sind – im Grunde aus dem Verfassungsrecht ergeben müssen.

Danach können völkerrechtliche Verpflichtungen allein keine unmittelbare Schranke des parlamentarischen Beweiserhebungsrechts begründen. Denn sie haben als solche keinen Verfassungsrang, sondern stehen unterhalb der Verfassung, wie sich aus Art. 25 und Art. 59 Abs. 2 GG ergibt.

Wesentlich ausführlicher setzt sich das BVerfG mit den Grenzen des parlamentarischen Untersuchungsrechts auseinander, die sich aus dem Gewaltenteilungsgrundsatz ergeben.

Dabei stellt das BVerfG zunächst einige allgemeine Grundsätze auf, die sich bereits in den verschiedenen Entscheidungen des BVerfG zum Untersuchungsrecht herausgebildet haben:

**„Der Grundsatz der Gewaltenteilung zielt auf Machtverteilung und die sich daraus ergebende Mäßigung staatlicher Herrschaft. In seiner grundgesetzlichen Ausformung als Gebot der Unterscheidung zwischen gesetzgebender, vollziehender und rechtsprechender Gewalt (Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG) dient er zugleich einer funktionsgerechten Zuordnung hoheitlicher Befugnisse zu unterschiedlichen, jeweils aufgabenspezifisch ausgeformten Trägern öffentlicher Gewalt und sichert die rechtliche Bindung aller Staatsgewalt (...). Die Verantwortung der Regierung gegenüber Parlament und Volk setzt notwendigerweise einen Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung voraus, der einen grundsätzlich nicht ausforschbaren Initiativ-, Beratungs- und Handlungsbereich einschließt. Dazu gehört die Willensbildung der Regierung selbst, sowohl hinsichtlich der Erörterungen im Kabinett als auch bei der Vorbereitung von Entscheidungen.“**

Prägnant stellt das BVerfG fest, dass eine Pflicht der Regierung parlamentarischen Informationswünschen zu entsprechen, nicht bestehe, wenn die Information zu einem „Mitregieren Dritter“ bei Entscheidungen führen könne, die in der alleinigen Kompetenz der Bundesregierung liegen. In der Regel trifft dies auf die Vorbereitung von Regierungsentscheidungen zu, so dass sich die Kontrollkompetenz des Parlaments grundsätzlich nur auf bereits abgeschlossene Vorgänge bezieht, nicht dagegen auf laufende Verhandlungen und Vorbereitungen.

Im Hinblick auf den konkreten Fall führt das BVerfG aber sodann aus und begründet ausführlich, inwieweit in diesen unausforschbaren Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung ausnahmsweise auch bereits abgeschlossene Vorgänge einbezogen und damit vom Informationsanspruch des Parlaments ausgeschlossen sein können:

**„Die verfassungsmäßige Ordnung, der Bestand und die Sicherheit des Bundes und der Länder sowie Leib, Leben und Freiheit der Person sind Schutzgüter von überragendem verfassungsrechtlichem Gewicht. Die Sicherheit des Staates und die von ihm – unter Achtung von Würde und Eigenwert des Einzelnen – zu gewährleistende Sicherheit der Bevölkerung sind Verfassungswerte, die mit anderen hochwertigen Verfassungsgütern in gleichen Rang stehen. Der Staat ist deshalb von Verfassungs wegen verpflichtet, das Leben, die körperliche Unversehrtheit und die Freiheit des Einzelnen zu schützen. Dieser Verpflichtung kommt er nach, indem er Gefahren etwa durch terroristische Bestrebungen entgegen tritt. Die Bereitstellung von wirksamen Aufklärungsmitteln zu ihrer Abwehr ist ein legitimes Ziel und für die demokratische und freiheitliche Ordnung von großem Gewicht. Zur Wahrung der inneren und äußeren Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland lässt das Grundgesetz ausdrücklich die Errichtung von Verfassungsschutzbehörden und Nachrichtendiensten zu (Art. 45d, Art. 73 Abs. 1 Nr. 10, Art. 87 Abs. 1 S. 2 GG). Zur Effektivierung der Beschaffung und Auswertung von Informationen von außen- und sicherheitspolitischer Bedeutung, arbeiten die deutschen Nachrichtendienste mit ausländischen Nachrichtendiensten zusammen. Der Bund hat gem. Art. 32 GG die Zuständigkeit für die Ausübung der auswärtigen Gewalt. Außenpolitik ist eine Funktion der Regierung. In Anknüpfung an die traditionelle Staatsauffassung hat das Grundgesetz der Regierung im Bereich auswärtiger Politik einen weit bemessenen Spielraum zu eigenverantwortlicher Aufgabenwahrnehmung überlassen. Die Rolle des Parlaments ist schon aus Gründen der Funktionsgerechtigkeit in diesem Bereich beschränkt.“**

Nach diesen Ausführungen des BVerfG zu den Schranken des Untersuchungsrechts, die sich aus dem Gewaltenteilungsprinzip und konkret aus der Anerkennung eines exekutiven Kernbereichs der Bundesregierung ergeben, widmet sich das BVerfG einer weiteren möglichen Begrenzung des parlamentarischen Untersuchungsrechts zu.

Eine weitere Grenze des verfassungsrechtlich in Art. 44 Abs. 1 GG verankerten Beweiserhebungsrechts des Untersuchungsausschusses bildet das Staatswohl. Dieses kann grundsätzlich durch das Bekanntwerden geheimhaltungsbedürftiger Informationen gefährdet werden.

### **3. Abwägung zwischen Informationsinteresse und Geheimhaltungsinteresse**

In einem weiteren Prüfungsschritt nimmt das BVerfG nun eine Abwägung zwischen dem – im Grundsatz weit bemessenen – Kontroll- und Untersuchungsrechts des Bundestages, das auch ein Beweiserhebungsrecht einschließt einerseits, und dessen aus verfassungsrechtlichen Gründen folgenden Schranken des Untersuchungsrechts andererseits vor.

Dabei arbeitet das BVerfG zunächst eine Begründungspflicht der Bundesregierung heraus. Nehme diese das Recht für sich in Anspruch, einem Untersuchungsausschuss Beweismittel aus verfassungsrechtlichen Gründen vorzuenthalten, so unterliege sie dabei von Verfassungs wegen einer Begründungspflicht. Die Bundesregierung müsse den Bundestag in die Lage versetzen, seine Aufgabe der parlamentarischen Kontrolle des Regierungshandelns effektiv wahrzunehmen. Dies setze voraus, dass der Bundestag anhand einer angemessenen, ausführlichen Begründung beurteilen und entscheiden

kann, ob er die Verweigerung der Antwort akzeptiert oder welche weiteren Schritte er unternimmt, sein Auskunftsverlangen ganz oder zumindest teilweise durchzusetzen.

Das Ergebnis der Abwägung hält das BVerfG folgendermaßen fest:

**„Unter Beachtung der Bedeutung des parlamentarischen Beweiserhebungsrechts ist dem Interesse der Bundesregierung an funktionsgerechter und organadäquater Aufgabenwahrnehmung der Vorrang einzuräumen, weil die vom Beweisbeschluss erfassten NSA-Selektorenlisten aufgrund völkerrechtlicher Vereinbarungen nicht der Verfügungsbefugnis der Bundesregierung unterfallen, die Einschätzung, eine nicht konsentrierte Herausgabe könne die Funktions- und Kooperationsfähigkeit deutscher Nachrichtendienste und damit ihre außen- und sicherheitspolitische Handlungsfähigkeit erheblich beeinträchtigen, nachvollziehbar ist und die Bundesregierung auch ihrer von Verfassungen wegen bestehenden Begründungspflicht nachgekommen ist. Die tatsächliche und rechtliche Wertung der Bundesregierung bei der Annahme, die Weitergabe der NSA-Selektorenlisten könne institutions- und aufgabenbezogene Gefährdungen zur Folge haben, stellt eine politische Einschätzung des Verhältnisses zu ausländischen Nachrichtendiensten und Partnerstaaten dar, die angesichts des Einschätzungs- und Prognosespielraums der Bundesregierung nur einer eingeschränkten verfassungsrechtlichen Kontrolle unterliegt.“**

Daher ist das Organstreitverfahren der Fraktion B im Ergebnis unbegründet.

## Weiterführende Hinweise

Eine wichtige staatsorganisationsrechtliche Entscheidung des BVerfG, in der die Grenzen des parlamentarischen Kontrollrechts und die Einschätzungsprärogative der Bundesregierung bei außenpolitischen Fragen deutlich herausgearbeitet werden.

Hingewiesen werden soll auf das PUAG, in dem wichtige Fragen des Untersuchungsrechts einfach-gesetzlich geregelt sind. Allerdings ist bei einer verfassungsrechtlichen Argumentation darauf zu achten, dass sich die Grenzen des parlamentarischen Kontrollrechts aus der Verfassung ergeben können. In weiten Teilen ist das PUAG allerdings deklaratorisch und enthält das, was sich von Verfassungen wegen unmittelbar aus Art. 44 GG ergibt.

Schließlich soll auf die besondere Vorschrift des § 126a GO BT hingewiesen werden. Danach sind – zunächst für die Dauer der 18. Wahlperiode – besondere Vorschriften für die Anwendung von Minderheitsrechten vorgesehen. So setzt der Bundestag nach § 126a GO BT bereits auf Antrag von 120 seiner Mitglieder einen Untersuchungsausschuss ein. Das verfassungsrechtliche Quorum von einem Viertel nach Art. 44 GG wird damit abgesenkt.

<https://www.juracademy.de>

Stand: 05.12.2016