



IM NAMEN DES VOLKES

In dem Verfahren
über
die Anträge festzustellen,

1. dass die Antragsgegnerin den Antragsteller zu 1. dadurch in seinen Rechten aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG (i.V.m. Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG) verletzt hat, dass sie
 - a) in der Fragestunde des Deutschen Bundestages vom 6. Juli 2011 seine dringliche Frage (Sitzungsprotokoll S. 13807 A), seine Nachfrage zur dringlichen Frage des Abgeordneten Volker Beck (Sitzungsprotokoll S. 13802 D) und die zwei Nachfragen zu seiner eigenen dringlichen Frage (Sitzungsprotokoll S. 13807 B, C und S. 13807 D) sowie
 - b) die schriftlichen Fragen vom 8. Juli 2011 (7/84) und vom 14. Juli 2011 (7/193) zur Lieferung von Leopard-2-Panzern aus Deutschland an Saudi-Arabien nicht beziehungsweise unzureichend beantwortet hat,
2. dass die Antragsgegnerin die Antragstellerin zu 2. in ihren Rechten aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG (i.V.m. Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG) dadurch verletzt hat, dass sie
 - a) in der Fragestunde im Deutschen Bundestag vom 6. Juli 2011 die dringliche Frage der Antragstellerin zu 2) (Sitzungsprotokoll S. 13810 D), ihre Nachfrage zur eigenen dringlichen Frage (Sitzungsprotokoll S. 13811 A) und ihre Nachfrage zur dringlichen Frage des Abgeordneten Volker Beck (Sitzungsprotokoll S. 13803 D) zur Lieferung von Leopard-Panzern nach Saudi-Arabien sowie
 - b) ihre schriftliche Frage (7/132) zur Lieferung von Panzern nach Algerien nicht beziehungsweise unzureichend beantwortet hat,
3. dass die Antragsgegnerin die Antragstellerin zu 3. in ihren Rechten aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG (i.V.m. Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG) dadurch verletzt hat, dass sie

- a) in der Fragestunde im Deutschen Bundestag vom 6. Juli 2011 die Nachfragen der Antragstellerin zu 3. zur dringlichen Frage des Abgeordneten Volker Beck (Sitzungsprotokoll S. 13804 B), des Abgeordneten Movassat (Sitzungsprotokoll S. 13841 B) sowie
- b) zwei schriftliche Fragen (7/174 und 715) vom 14. Juli 2011 zur Lieferung von 200 Leopard-Panzern nach Saudi-Arabien nicht beziehungsweise unzureichend beantwortet hat,

Antragsteller: 1. Hans-Christian Ströbele,
Platz der Republik 1, 11011 Berlin,

2. Katja Keul,
Platz der Republik 1, 11011 Berlin,

3. Claudia Roth,
Platz der Republik 1, 11011 Berlin

- Bevollmächtigter: Hans-Christian Ströbele,
Platz der Republik 1, 11011 Berlin -

Antragsgegnerin: Bundesregierung,
vertreten durch die Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel,
Bundeskanzleramt, Willy-Brandt-Straße 1, 10557 Berlin

- Bevollmächtigter: Prof. Dr. Stefan Koriath,
Himmelreichstraße 2, 80538 München -

hat das Bundesverfassungsgericht - Zweiter Senat -
unter Mitwirkung der Richterinnen und Richter

Präsident Voßkuhle,
Lübbe-Wolff,
Gerhardt,
Landau,
Huber,
Hermanns,
Müller,
Kessal-Wulf

aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 15. April 2014 durch

Urteil

für Recht erkannt:

1. Die Antragsgegnerin hat

a) den Antragsteller zu 1. durch die Antworten auf die in der Fragestunde des Deutschen Bundestages am 6. Juli 2011 gestellte Frage PlenProt 17/119, S. 13802 D, soweit sich diese auf die Menschenrechtslage in Saudi-Arabien bezieht, und auf die schriftliche Frage 7/193 vom 14. Juli 2011 (BTDrucks 17/6658, S. 28) soweit sich diese darauf bezieht, ob eine positive Genehmigungsentscheidung des Bundessicherheitsrates vorliegt,

b) die Antragstellerin zu 2. durch die Antwort auf die schriftliche Frage 7/132 von Juli 2011 (BTDrucks 17/6658, S. 24) soweit sich die Frage darauf bezieht, ob eine positive Genehmigungsentscheidung des Bundessicherheitsrates vorliegt,

nach Maßgabe der Gründe in deren Rechten aus Artikel 38 Absatz 1 Satz 2 und Artikel 20 Absatz 2 Satz 2 des Grundgesetzes verletzt.

2. In dem unter B.II.2. genannten Umfang werden die Anträge verworfen und im Übrigen zurückgewiesen.

Gründe:

A.

- 1 Die Antragsteller sind Abgeordnete des Deutschen Bundestages. Sie wenden sich dagegen, dass die Bundesregierung, die Antragsgegnerin, verschiedene Anfragen zu Kriegswaffenexporten nicht oder nur unzureichend beantwortet habe. Die Fragen betrafen die nach Presseberichten angeblich von der Antragsgegnerin erteilte Genehmigung für die Lieferung von 200 Panzern des Typs Leopard 2 an Saudi-Arabien sowie Waffenexporte nach Saudi-Arabien und Algerien.

I.

- 2 1. Die Ordnung der Kriegswaffenexportkontrolle hat in Deutschland Verfassungsrang. Nach Art. 26 Abs. 2 Satz 1 GG dürfen zur Kriegsführung bestimmte Waffen nur mit Genehmigung der Bundesregierung hergestellt, befördert und in Verkehr gebracht werden. Das Nähere regelt nach Satz 2 ein Bundesgesetz.
- 3 Das Ausführungsgesetz zu Artikel 26 Abs. 2 des Grundgesetzes (Gesetz über die Kontrolle von Kriegswaffen - Kriegswaffenkontrollgesetz - KWKG) regelt die Herstellung, das Inverkehrbringen und die Beförderung von Kriegswaffen innerhalb und außerhalb des Bundesgebietes sowie die Vermittlung und den Abschluss von Verträgen über den Erwerb oder das Überlassen von Kriegswaffen, die sich außerhalb des Bundesgebietes befinden. Kriegswaffen im Sinne des Kriegswaffenkontrollgesetzes sind gemäß § 1 Abs. 1 KWKG die in der dem Gesetz als Anlage beigefügten Kriegswaffenliste aufgeführten Gegenstände, Stoffe und Organismen. Die Ausfuhr von Kriegswaffen setzt nach § 3 Abs. 3 KWKG eine Beförderungsgenehmigung voraus. Über diese Genehmigung, die jederzeit widerrufen werden kann, wird nach Ermessen entschieden, sofern keine zwingenden Versagungsgründe nach § 6 Abs. 3 KWKG vorliegen. Zu versagen ist die Genehmigung unter anderem, wenn die Gefahr besteht, dass die Kriegswaffen bei einer friedensstörenden Handlung, insbesondere bei einem Angriffskrieg, verwendet werden, § 6 Abs. 3 Nr. 1 KWKG. Leitlinien für die Ermessensentscheidung bilden die „Politischen Grundsätze der Bundesregierung für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern“ vom 19. Januar 2000 (Bundesanzeiger Nr. 19 vom 28. Januar 2000, S. 1299 ff.). Gemäß § 3 Abs. 4, § 4 Abs. 2 und § 4a Abs. 4 KWKG können allgemeine Genehmigungen erteilt werden. Dies erfolgt durch

Rechtsverordnungen der Bundesregierung, die der Zustimmung des Bundesrates nicht bedürfen, § 8 Abs. 1 und 4 KWKG.

Da alle Kriegswaffen im Sinne des KWKG zugleich in der Ausfuhrliste der 4
Verordnung zur Durchführung des Außenwirtschaftsgesetzes (AWV - Anlage AL)
aufgeführt sind, ist für deren Ausfuhr regelmäßig auch eine Genehmigung nach
dem Außenwirtschaftsgesetz (AWG) erforderlich (Ehrlich, in: Bieneck (Hrsg.),
Handbuch des Außenwirtschaftsrechts, 2. Aufl. 2005, § 2 Rn. 4). Weitere Geneh-
migungsanforderungen für den Export militärisch relevanter Güter können sich aus
Unionsrecht ergeben, namentlich aus der Verordnung (EG) Nr. 428/2009 des Ra-
tes vom 5. Mai 2009 über eine Gemeinschaftsregelung für die Kontrolle der Aus-
fuhr, der Verbringung, der Vermittlung und der Durchfuhr von Gütern mit doppel-
tem Verwendungszweck (sogenannte „Dual-Use-Verordnung“, ABI L 134 vom
29. Mai 2009, S. 1 ff.) zuletzt geändert durch die Verordnung (EU) Nr. 388/2012
vom 19. April 2012 (ABI L 129 vom 16. Mai 2012, S. 12 ff.).

Zuständig für die Erteilung oder Versagung von Ausfuhrgenehmigungen nach 5
dem AWG und der AWV ist gemäß § 13 Abs. 1 AWG grundsätzlich das zum Ge-
schäftsbereich des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (ehemals Bun-
desministerium für Wirtschaft und Technologie) gehörende Bundesamt für Wirt-
schaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA). Bis zum Inkrafttreten des Gesetzes zur Mo-
dernisierung des Außenwirtschaftsrechts (BGBl I 2013 S. 1482) am 1. September
2013 ergab sich diese Zuständigkeit aus § 28 Abs. 3 Nr. 1 AWG in Verbindung mit
§ 1 der Verordnung zur Regelung von Zuständigkeiten im Außenwirtschaftsver-
kehr vom 18. Juli 1977 (BGBl I S. 1308), zuletzt geändert durch Artikel 3 des Ge-
setzes vom 27. Juli 2011 zur Umsetzung der Richtlinie 2009/43/EG des Europäi-
schen Parlaments und des Rates vom 6. Mai 2009 zur Vereinfachung der Bedin-
gungen für die innergemeinschaftliche Verbringung von Verteidigungsgütern
(BGBl I S. 1595).

Die Zuständigkeit für die Erteilung der Genehmigung für die Ausfuhr von 6
Kriegswaffen liegt nach Art. 26 Abs. 2 Satz 1 GG, § 11 Abs. 1 KWKG bei der Bun-
desregierung. Durch § 11 Abs. 2 und 3 KWKG wird die Bundesregierung ermäch-
tigt, durch Rechtsverordnung, die der Zustimmung des Bundesrates nicht bedarf,
die Befugnis zur Erteilung und zum Widerruf der Genehmigung auf bestimmte
Bundesministerien für ihren jeweiligen Geschäftsbereich zu übertragen. Von die-
ser Delegationsbefugnis hat die Bundesregierung mit Erlass der Ersten Verord-
nung zur Durchführung des Gesetzes über die Kontrolle von Kriegswaffen vom

1. Juni 1961 (BGBl I S. 649), zuletzt geändert durch Art. 344 der Verordnung vom 31. Oktober 2006 (BGBl I S. 2407, 2453) Gebrauch gemacht. Durch § 1 der Ersten Durchführungsverordnung wird die Befugnis zur Erteilung und zum Widerruf der Genehmigung für den Bereich der Bundeswehr auf das Bundesministerium für Verteidigung (Abs. 1 Nr. 1), für den Bereich des Zollgrenzdienstes auf das Bundesministerium der Finanzen (Abs. 1 Nr. 2), für den Bereich der für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit zuständigen Behörden oder Dienststellen sowie der Behörden des Strafvollzugs auf das Bundesministerium des Innern (Abs. 1 Nr. 3) und für alle übrigen Bereiche auf das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (Abs. 1 Nr. 4) übertragen. Für die Beförderung von Kriegswaffen mit deutschen Seeschiffen oder Luftfahrzeugen im Ausland überträgt § 1 Abs. 2 Satz 1 der Ersten Durchführungsverordnung die Befugnis zur Erteilung und zum Widerruf der Genehmigung auf das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, das diese Befugnis nach Satz 2 im Einvernehmen mit dem Auswärtigen Amt ausübt.

7 § 10 KWKG enthält Bestimmungen über Inhalt und Form der Genehmigung, die weiteren Einzelheiten des Genehmigungsverfahrens sind geregelt in der auf der Grundlage von § 11 Abs. 4 KWKG von der Bundesregierung erlassenen Zweiten Verordnung zur Durchführung des Gesetzes über die Kontrolle von Kriegswaffen vom 1. Juni 1961 (BGBl I S. 649), zuletzt geändert durch Art. 31 des Gesetzes über die Zusammenlegung des Bundesamtes für Wirtschaft mit dem Bundesausfuhramt vom 21. Dezember 2000 (BGBl I S. 1956).

8 In der Praxis der Genehmigungsverfahren nach dem Kriegswaffenkontrollgesetz und dem Außenwirtschaftsgesetz hat sich das gesetzlich nicht geregelte Institut der Voranfrage herausgebildet. Durch eine Voranfrage kann ein Unternehmen frühzeitig klären, ob die für ein beabsichtigtes Exportgeschäft erforderliche Genehmigung voraussichtlich erteilt würde. Über Voranfragen wird nach den gleichen Kriterien entschieden wie über Genehmigungsanträge. Voranfragen zu Kriegswaffenausfuhren sind an das Auswärtige Amt und bei sonstigen Rüstungsgütern an das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle zu richten. Auch das weitere Verfahren entspricht der Bearbeitung von Anträgen auf Genehmigungserteilung. Bedeutende Vorhaben werden dem Bundessicherheitsrat vorgelegt. Die Voranfrage ersetzt nicht die - im Regelfall erst nach Abschluss des jeweiligen Kaufvertrages - zu beantragende Genehmigung (siehe zum Ganzen den vom Bundesministerium für Wirtschaft und Energie herausgegebenen „Bericht der Bundesregierung

über ihre Exportpolitik für konventionelle Rüstungsgüter im Jahre 2013 - Rüstungsexportbericht 2013“ vom Mai 2014, S. 6 f.).

Bei Ausfuhrvorhaben, die im Hinblick auf das Empfängerland, das Rüstungsgut oder den Geschäftsumfang von besonderer Bedeutung sind, wird in der Regel der Bundessicherheitsrat befasst (Rüstungsexportbericht 2013, S. 7). Beim Bundessicherheitsrat handelt es sich um einen Kabinettausschuss zur ressortübergreifenden Koordinierung von Aspekten der Verteidigungs- und Außenpolitik sowie von Gesichtspunkten des Außenwirtschaftsrechts (Busse/Hofmann, Bundeskanzleramt und Bundesregierung, 5. Aufl. 2010, S. 97). Den Vorsitz im Bundessicherheitsrat führt die Bundeskanzlerin, weitere Mitglieder sind die Bundesministerinnen und Bundesminister des Auswärtigen, des Innern, der Justiz und für Verbraucherschutz, der Finanzen, für Wirtschaft und Energie, der Verteidigung, für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung und der Chef des Bundeskanzleramtes (Rüstungsexportbericht 2013, ebd.). Andere Teilnehmer werden bei Bedarf mit beratender Stimme hinzugezogen, so etwa andere Bundesministerinnen und -minister, der Generalinspekteur der Bundeswehr, die Chefs des Bundespräsidialamtes und des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, die Beauftragte der Bundesregierung für Fragen der Abrüstung und Rüstungskontrolle usw. Die Abstimmung im Bundessicherheitsrat erfolgt nach den Grundsätzen, die § 24 der Geschäftsordnung der Bundesregierung für Kabinettsitzungen vorsieht. Die Sitzungen des Bundessicherheitsrates werden durch ein beim Bundeskanzleramt angesiedeltes interministerielles Sekretariat und einen Ausschuss auf Staatssekretäresebene vorbereitet. Die Ergebnisse der Beratungen des Bundessicherheitsrates werden in Sitzungsprotokollen festgehalten, die mit dem Geheimhaltungsgrad „Geheim“ eingestuft sind (zum Ganzen Glawe, Organkompetenzen und Handlungsinstrumente auf dem Gebiet der nationalen Sicherheit, 2011, S. 35 ff.; Zähle, Der Staat 44 (2005), S. 462 <471 ff.>).

2. Die Bundesregierung informiert durch ihre jährlichen Rüstungsexportberichte über die im vorangegangenen Kalenderjahr erteilten Genehmigungen zur Ausfuhr von Rüstungsgütern und die tatsächlich erfolgten Ausfuhren von Kriegswaffen. Die Berichte werden bislang regelmäßig in der zweiten Jahreshälfte des auf das Berichtsjahr folgenden Jahres veröffentlicht (zu beabsichtigten Änderungen siehe Rn. 103). Sie enthalten statistische Angaben zu den erteilten Genehmigungen ohne Nennung des jeweiligen Exportunternehmens und Angaben in allgemeiner Form zu abgelehnten Anträgen. Begründungen für die Genehmigung oder Ablehnung eines Rüstungsexportgeschäftes werden nicht mitgeteilt soweit

nicht nach dem Gemeinsamen Standpunkt 2008/944/GASP des Rates der Europäischen Union vom 8. Dezember 2008 betreffend gemeinsame Regeln für die Kontrolle der Ausfuhr von Militärtechnologie und Militärgütern (ABI L 335 vom 13. Dezember 2008, S. 99 ff.) im Rahmen der danach vorgesehenen Ablehnungsanzeigen (sogenannte denial notifications) Ablehnungsgründe mitgeteilt wurden. Auch über die in dem jeweiligen Berichtsjahr beschiedenen Voranfragen betreffend die Genehmigungsfähigkeit bestimmter Ausfuhrvorhaben wird nicht berichtet (siehe zum Ganzen Rüstungsexportbericht 2013, S. 17).

- 11 Bei der Beantwortung parlamentarischer Anfragen beruft sich die Bundesregierung in ständiger Praxis darauf, dass Sitzungen und Entscheidungen des Bundessicherheitsrates der Geheimhaltung unterlägen und deshalb keine Auskunft gegeben werden könne (vgl. etwa BTDrucks 14/383, S. 2; 14/1466 S. 2; 14/1938, S. 3; PlenProt 14/68, S. 6063 A, 6066 A; BTDrucks 14/2483, S. 27 f.; 14/3619, S. 4 und 5; 14/3657, S. 3; 14/6958, S. 1 f.; 15/288, S. 26; 15/5998, S. 16; 16/7969, S. 6; PlenProt 16/97, S. 9947 C; PlenProt 16/99, S. 10101 D, 10102 A; zu einzelnen Ausnahmen vgl. etwa PlenProt 14/68, S. 6063 D und PlenProt 16/223, S. 24509).
- 12 Zu Voranfragen über die Genehmigungsfähigkeit bestimmter Ausfuhrvorhaben äußert sich die Bundesregierung bei der Beantwortung parlamentarischer Anfragen grundsätzlich nicht (vgl. BTDrucks 17/10520). Teilweise wurde in der Vergangenheit allerdings mitgeteilt, ob eine Voranfrage hinsichtlich der Genehmigungsaussichten eines bestimmten Exportgeschäfts (vgl. etwa BTDrucks 14/383, S. 1 und 2; 14/1466, S. 2; PlenProt 14/107, S. 10045 C und D, 10046 B; BTDrucks 14/3619, S. 2 und 3; 16/7969, S. 6) oder ein Genehmigungsantrag vorliegt (vgl. BTDrucks 14/3619, S. 3; 14/4213, S. 25; 14/4364, S. 3; 15/4295, S. 21 f.; 16/3430, S. 3; 17/9710, S. 12; 17/2889, S. 3). Nach Darstellung der Bundesregierung wird über abgelehnte Anträge, soweit sie den Bundessicherheitsrat involvieren, überhaupt nicht, ansonsten nur in Form des Rüstungsexportberichts Auskunft gegeben (vgl. PlenProt 17/161, S. 19141 B).
- 13 Die Gründe für die Ablehnung von Anträgen teilt die Bundesregierung auf parlamentarische Anfragen hin grundsätzlich nur mit, wenn diese nach dem Gemeinsamen Standpunkt 2008/944/GASP ohnehin als denial notification anzuzeigen sind (vgl. BTDrucks 16/12673, S. 8; 17/8275, S. 11 f.; 17/3391, S. 8).

II.

Dem Verfahren liegt folgender Sachverhalt zugrunde: 14

1. Anfang Juli 2011 berichteten mehrere Zeitschriften, Saudi-Arabien habe an mehr als 200 Panzern „Leopard“ in der modernsten Version Interesse. Der Bundessicherheitsrat habe den Export grundsätzlich gebilligt. Die Artikel kritisierten die Panzerlieferung unter Verweis darauf, dass saudi-arabische Truppen im benachbarten Bahrain geholfen hätten, Proteste gegen die Regierung niederzuschlagen, und dass Waffenlieferungen nach Saudi-Arabien in jüngerer Zeit stets abgelehnt worden seien. Zudem wurde berichtet, Deutschland wolle mit Algerien „milliardenschwere Rüstungsexporte abwickeln“.

2. In der Fragestunde im Deutschen Bundestag am 6. Juli 2011 stellte der Abgeordnete Volker Beck die dringliche Frage 1, wie die Bundesregierung die Genehmigung der Lieferung von mehr als 200 Leopard-Kampfpanzern nach Saudi-Arabien vor dem Hintergrund von Saudi-Arabiens Intervention in Bahrain und der Lage im Nahen Osten rechtfertige. Hierauf antwortete der Parlamentarische Staatssekretär beim Bundesminister für Wirtschaft und Technologie, Hans-Joachim Otto, nach allgemeinen Ausführungen über die Entscheidungsgrundlagen für Rüstungsexporte (PlenProt 17/119, S. 13797 D):

„ (...) Bei etwaigen Ausfuhrvorhaben, die besonders brisant oder von besonderem Interesse sind, entscheidet in der Regel der Bundessicherheitsrat. (...) Herr Kollege Beck, Sie wissen genauso gut wie ich, dass der Bundessicherheitsrat seit jeher geheim tagt. Auch die Tagesordnungen und die Ergebnisse sind als Geheim eingestuft. Daher kann – dafür haben Sie sicherlich Verständnis – die Bundesregierung zu den Presseberichten über angebliche Entscheidungen des Bundessicherheitsrates keine Stellung nehmen. Ich möchte hinzufügen: Das war noch nie anders.

Die Notwendigkeit zur Geheimhaltung – das will ich noch erläutern – entsteht nicht aus irgendwelchen subjektiven Interessen oder Wünschen des Kabinetts oder des Bundessicherheitsrates, sondern es geht vorrangig um das Schutzbedürfnis der Beziehungen Deutschlands zu den möglichen Empfängerländern. Ein weiterer Grund ist der Schutz der Interessen des Empfängerlandes.

Zu den konkreten Presseberichten kann und darf ich deshalb nicht Stellung nehmen. Ich will aber trotzdem kurz zu Rüstungsexporten nach Saudi-Arabien allgemein Stellung nehmen. (...)“

- 18 Auf eine Zusatzfrage des Abgeordneten Beck hin führte der Parlamentarische Staatssekretär Otto unter anderem aus:

„Herr Kollege Beck, erstens liegen Sie falsch, wenn Sie meinen, dass die Ergebnisse der Sitzungen des Bundessicherheitsrats in die Öffentlichkeit getragen werden dürfen. Es ist sogar so, dass man sich strafrechtlich zu verantworten hätte, wenn man der Öffentlichkeit Dienstgeheimnisse preisgäbe. (...) Weil das so ist – weil der Bundessicherheitsrat nicht öffentlich, sondern geheim tagt und auch die Ergebnisse geheim sind –, kann ich zum Thema Bahrain nicht im Einzelnen Stellung nehmen. (...) Ich kann weder bestätigen noch dementieren, dass es überhaupt eine Entscheidung gegeben hat.“

- 19 Nach weiteren Zusatzfragen stellte der Antragsteller zu 1. die Zusatzfrage (PlenProt 17/119, S. 13802 D):

„Herr Staatssekretär, Sie haben gerade auf die Fragen des Kollegen geantwortet, die Menschenrechtslage in Saudi-Arabien sei anders als die in Deutschland. Ich frage Sie deshalb: Ist der Bundesregierung bekannt, dass in Saudi-Arabien von Amts wegen – also von Staats wegen – Menschen ausgepeitscht, in entwürdigender Art und Weise hingerichtet und unterdrückt werden, dass keine Bürgerrechte gelten, dass insbesondere Frauen, die nicht einmal Auto fahren dürfen, unterdrückt werden? Gibt die Bundesregierung mir recht, dass es sich hierbei um eine innere Repression sowie um eine fortdauernde und systematische Menschenrechtsverletzung handelt? Ist es, wenn solche Voraussetzungen vorliegen, nach den Richtlinien für Rüstungsexporte in solche Länder so, dass Genehmigungen nicht in Betracht kommen?“

- 20 Antwort Otto:

„Herr Kollege Ströbele, sollte es zu einer Entscheidung gekommen sein oder sollte es noch zu einer Entscheidung kommen, sind all diese Dinge zu berücksichtigen. Es ist nicht meine Aufgabe, jetzt hier eine Menschenrechtslage im Detail zu beurteilen. Ich bin Staatssekretär im Bundeswirtschaftsministerium. Im Übrigen gibt es in Bezug auf diese Gesichtspunkte einen Abwägungsprozess. Auch die Menschenrechtslage ist im Rahmen eines Abwägungsprozesses zu berücksichtigen. Ich habe Ihnen bzw. Kollegen von Ihnen schon gesagt, dass wir uns – sonst würden wir den Menschenrechtsdialog nicht führen – Verbesserungen an dieser Front wünschen und diese anstreben. Wie Sie wissen, macht die EU das. Das gilt auch für die Bundesregierung. Detailfragen aber – ob Auspeitschungen und ähnliche Dinge vorkommen – sind nicht an den Bundeswirtschaftsminister zu richten.“

- 21 Der Bundestagspräsident wies darauf hin, dass die Antworten unbeschadet der Aufteilung auf die Ressorts an die Regierung gerichtet und von dieser beantwortet würden.

Nach einer weiteren Zusatzfrage stellte die Antragstellerin zu 2. die Zusatzfrage (PlenProt 17/119, S. 13803 D): 22

„ (...) Herr Staatssekretär, Sie haben zu Beginn Ihrer Ausführungen die Rechtsgrundlagen dargelegt und die Rüstungsexportrichtlinien der Bundesregierung zitiert. Danach sind Kriegswaffenexporte in Drittstaaten grundsätzlich verboten. Von diesem Grundsatz darf nur ausnahmsweise, beim Vorliegen besonderer sicherheitspolitischer Interessen der Bundesrepublik Deutschland, abgewichen werden.“

Antwort Otto: 23

„Korrekt“.

Die Antragstellerin zu 2.: 24

„Dort steht aber auch: Beschäftigungspolitische Gründe dürfen keine Rolle spielen.“

Antwort Otto: 25

„Keine ausschlaggebende.“

Die Antragstellerin zu 2.: 26

„Können Sie ausschließen, dass bei der Entscheidung des Bundessicherheitsrates beschäftigungspolitische oder gar industriepolitische Gründe eine Rolle gespielt haben?“

Antwort Otto: 27

„Frau Kollegin, zunächst einmal: Ich kann Ihnen aus den bekannten Gründen gar keine Auskunft darüber geben, ob diese Entscheidung getroffen worden ist oder nicht. Ich möchte aber, um das klarzustellen, die entsprechende Stelle der Rüstungsexportrichtlinien der Bundesregierung zitieren. In den Politischen Grundsätzen heißt es: Beschäftigungspolitische Gründe dürfen keine ausschlaggebende Rolle spielen. Dies bedeutet allerdings im Umkehrschluss, dass sie eine gewisse Rolle spielen dürfen, sozusagen als nachrangige Gründe. Ich kann mir vorstellen, dass dies auch bei ähnlichen Entscheidungen in der Vergangenheit der Fall war. Das wäre auch völlig legitim gewesen, weil die Politischen Grundsätze wie erwähnt niedergelegt worden sind. Ausschlaggebend ist das sicherheits- und bündnispolitische Interesse. Nachrangig können auch beschäftigungspolitische Gründe eine Rolle spielen.“

- 28 Die Antragstellerin zu 3. schloss die Zusatzfrage an (PlenProt 17/119, S. 13804 A, B):

„ (...) Herr Otto, meine erste Frage. In der heutigen Ausgabe der seriösen Süddeutschen Zeitung war zu lesen: Aus Regierungskreisen verlautete, dass im Vorfeld der Entscheidung im Bundessicherheitsrat am 27. Juni dieses Jahres die Zustimmung von Israel und den USA eingeholt worden sei und dass beide Staaten nicht nur konsultiert worden seien, sondern auch keine Bedenken angemeldet hätten. – Stimmen diese Verlautbarungen aus Regierungskreisen? Meine zweite Frage. Sie haben vorhin gesagt, es gehe darum, dass die deutsche Außenpolitik die Werteordnung in der Region, in Saudi-Arabien, stabilisieren will. Von welcher Werteordnung sprechen Sie? Sind Menschenrechte Ihrer Meinung nach nicht universell gültig, sondern ist ihre Geltung von der jeweiligen Region abhängig?“

- 29 Antwort Otto:

„Ich möchte zunächst zu Ihrer zweiten Frage Stellung nehmen. Selbstverständlich sind Menschenrechte – sie sind in der UN-Menschenrechtscharta niedergelegt – weltweit gültig. (...)“

Insofern: Die Standards, an denen wir die Menschenrechtssituation messen, sind in der UN-Menschenrechtscharta niedergelegt, und an dieser universell geltenden Charta halten wir fest. Ich habe bereits geschildert, dass es in Saudi-Arabien diesbezüglich Defizite gibt. Sonst würden wir auch nicht in einem ständigen Dialog stehen.

Zu dem ersten Teil Ihrer Frage würde Herr Staatsminister von Kläden gerne Stellung nehmen, wenn, Herr Präsident, das erlaubt ist.“

- 30 Eckart von Kläden, Staatsminister bei der Bundeskanzlerin:

„Frau Kollegin Roth, es gilt das, was Kollege Staatssekretär Otto bereits gesagt hat, nämlich dass wir zu den Sitzungen des Bundessicherheitsrates keine Auskunft geben. Das gilt dann eben auch für die Frage, ob Pressemeldungen dementiert oder bestätigt werden. Ich will aber gerne noch einmal die Gelegenheit nutzen, einige Sätze zu unseren Beziehungen zu Saudi-Arabien zu sagen, damit hier kein unausgewogenes Bild entsteht. Hinsichtlich der Menschenrechtssituation in Saudi-Arabien besteht zwischen der Einschätzung der seriösen Menschenrechts- und Außenpolitiker des Bundestages und der Einschätzung der Bundesregierung keine Differenz. Warum Saudi-Arabien trotz seiner schwierigen Menschenrechtssituation gleichwohl ein wichtiger Partner für uns ist, will ich an folgenden Punkten deutlich machen: (...)“

Nach weiteren Zusatzfragen zur Rolle Saudi-Arabiens in Bezug auf terroristische Aktivitäten und die Ereignisse in Bahrain stellte der Abgeordnete Dr. Frithjof Schmidt die Zusatzfrage, ob die Bundeskanzlerin die Ermächtigung erteilen könne, über Sitzungen des Bundessicherheitsrates Auskunft zu geben, und ob eine politische Begründung genannt werden könne, weshalb sie dies nicht tue. 31

Antwort Otto: 32

„Ich nehme hier nicht die Rolle der Bundeskanzlerin ein. Ich sitze nicht auf ihrem Platz, sondern daneben. Aber ganz klar ist, dass es zumindest seit dem Jahr 2000 völlig unstrittig ist, (...) dass der Verlauf und die Ergebnisse der Sitzungen des Bundessicherheitsrats als Geheim einzustufen sind, was zur Folge hat, dass niemand, auch nicht die Bundeskanzlerin, das Recht hat, dies sozusagen durch freie Entscheidung zu öffnen. (...)“

Anschließend wurde die dringliche Frage 2 des Antragstellers zu 1) (BTDrucks 17/6438, S. 1) aufgerufen (PlenProt 17/119, S. 13807 A): 33

„Welche Angaben macht die Bundesregierung zum jetzt bekannt gewordenen Zustandekommen des Waffengeschäfts über die Lieferung von 200 Leopard-Kampfpanzern von Deutschland an Saudi-Arabien hinsichtlich der Zahlung ‚nützlicher Aufwendungen‘ sowie der Vermittler, Unterstützer in der Bundesregierung und Nutznießer dieses Waffengeschäfts?“

Antwort Otto: 34

„Herr Kollege Ströbele, ein Teil Ihrer Frage bezieht sich auf das, was wir eben schon ausgiebig diskutiert haben. Ich nehme Bezug auf das, was ich eben schon gesagt habe, und möchte das nicht verlängern. Im Übrigen kann ich Ihnen mitteilen, dass der Bundesregierung keinerlei Erkenntnisse über geleistete gesetzeswidrige Zahlungen vorliegen, die irgendwie im Zusammenhang mit dem in der Presseberichterstattung genannten Geschäft stehen könnten. Wäre es anders, würde die Bundesregierung von irgendeiner gesetzeswidrigen Zahlung Erkenntnisse bekommen, dann wäre das eine Sache der Strafverfolgungsbehörden. Auch insofern verweise ich auf die Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung vom 30. Juli 2004. Sie werden sie sicherlich noch gut kennen; sie ist nämlich in der Zeit der rot-grünen Regierungskoalition verabschiedet worden. Auch sie, Herr Kollege Ströbele, gilt unverändert fort.“

Der Antragsteller zu 1. stellte folgende Zusatzfrage (PlenProt 17/119, S. 13807 B, C): 35

„Herr Staatssekretär, Ihre Auffassung, dass Sie hier jegliche Auskunft über das Geschäft verweigern dürfen, ist nicht nur abenteuerlich, sondern verfassungswidrig. Sie hebeln faktisch das Recht des Deutschen Bundestages, die Bundesregierung zu kontrollieren, in diesem wichtigen Punkt, der mindestens die Hälfte der deutschen Bevölkerung beschäftigt, für ein Jahr aus.

Meine Frage an Sie lautet: Wie viel kosten die 200 Leopard-Kampfpanzer, wenn man sie in Deutschland kauft bzw. verkauft, und wie viel soll die saudiarabische Regierung dafür bezahlen? Denn der Unterschiedsbetrag zwischen dem Kaufpreis und dem, was tatsächlich gezahlt wird, gilt wie schon im Jahr 1991 als sogenannte nützliche Aufwendungen, das heißt Bestechungsgelder.

Deshalb richte ich als Abgeordneter des Bundestages, der die Bundesregierung auch bei diesem Geschäft kontrollieren muss, diese Frage an Sie.“

36 Antwort Otto:

„Herr Kollege Ströbele, mit allem Respekt: Es ist sehr mutig, was Sie hier machen. Zunächst einmal weise ich den Vorwurf, ich würde mich verfassungswidrig verhalten, mit allem Nachdruck zurück. Ich mache genau das, was alle Bundesregierungen bisher aus gutem Grund gemacht haben. Nennen Sie mir einen einzigen Fall aus den vergangenen Jahren, auch unter rot-grüner Regierung, in dem sich ein Staatssekretär hier hingestellt hat und gesagt hat: Herr Ströbele, das und das ist im Bundessicherheitsrat beschlossen worden. – Das hat es nie gegeben, und dafür gibt es gute Gründe. Das hat mit Verfassungswidrigkeit nichts zu tun. Es war die rot-grüne Bundesregierung, die noch einmal festgestellt hat, dass die Berichterstattung über die Beschlüsse des Bundessicherheitsrates und die Rüstungsexportpolitik in einem jährlichen Rüstungsexportbericht niedergelegt wird. Dadurch wird das Parlament beteiligt.

Der Rüstungsexportbericht für 2010 wird in Kürze veröffentlicht. Ich kann Ihnen die Zahlen für Saudi-Arabien geben. Im Übrigen, Herr Kollege Ströbele, zu dem, was Sie da an Spekulationen geäußert haben – also zur Preisdifferenz; das, was in der Presse steht –, will ich in keiner Weise Stellung nehmen. Ich halte Ihre Spekulationen wirklich für abenteuerlich und weise sie zurück. Die Annahme, dass ein in Saudi-Arabien gegenüber Deutschland veränderter Preis automatisch mit nützlichen Aufwendungen, kriminellen Handlungen verbunden ist, ist wirklich – mit Verlaub – Ihre private Meinung. Das ist nicht die Meinung der Bundesregierung.“

37 Der Antragsteller zu 1. stellte folgende zweite Zusatzfrage (PlenProt 17/119, S. 13807 D, S. 13808 A):

„Herr Staatssekretär, bis zum Jahre 1999 habe ich es auch als abenteuerlich angesehen, dass ein ausgewachsener deutscher Bundeskanzler Barbe-

träge, gebündeltes Bares von Spendern anonym entgegennimmt und in seine Jackentasche steckt. Ich habe es auch als abenteuerlich angesehen, dass 220 Millionen Euro an sogenannten nützlichen Aufwendungen gezahlt wurden, von denen 1 Million an die CDU, an deren Schatzmeister, geflossen sind. Das war alles abenteuerlich. Seit dem Jahr 1999 weiß ich, dass so etwas in der Bundesrepublik Deutschland möglich ist. Deshalb stelle ich Ihnen nochmals die Frage: Sind Sie bereit, über Einzelheiten dieses Geschäfts dem Deutschen Bundestag Auskunft zu geben, oder verweigern Sie diese weiterhin in verfassungswidriger Weise?“

Antwort Otto:

38

„Herr Kollege Ströbele, in aller Klarheit: Der Vorwurf an ein Mitglied der Bundesregierung, sich verfassungswidrig zu verhalten, ist starker Tobak. Sie wissen genauso gut wie ich, weil Sie langjähriger Parlamentarier sind: Niemand von denen, die hier Zwischenrufe machen, würde sich anders verhalten, wenn er in meiner Situation wäre, niemand. Ich würde mich sogar strafbar machen, wenn ich irgendwelche Erkenntnisse, die ich als Mitglied der Bundesregierung erhalten habe, hier offenbarte. Das geht nicht anders. Das war zu Ihrer Zeit auch nicht anders. Dafür gibt es gute Gründe; das habe ich schon gesagt. Das hat mit Verfassungswidrigkeit gar nichts zu tun, Herr Kollege Ströbele, bei allem Respekt. Zu dem, was Sie zu früheren Zeiten, zu 1999, gesagt haben – auch ich war in dem Untersuchungsausschuss Mitglied –: Das ist aufgeklärt worden. Das wird sich auch nicht wiederholen. Ich hoffe nicht, dass durch Ihre Frage intoniert werden sollte, die jetzige Bundesregierung hätte Ähnliches vor oder getan. Ich weise das in aller Klarheit zurück. Das ist aufgearbeitet worden. Es hat auch Strafverfahren gegeben. Dass Sie das jetzt in einen Zusammenhang mit diesen Presseberichten stellen, finde ich schon sehr fragwürdig.“

Zu weiteren Zusatzfragen zu bisherigen Anfragen Saudi-Arabiens wegen des Erwerbs von Panzern führte der Parlamentarische Staatssekretär Otto aus: 39

„Diese Antwort habe ich genauso zu verweigern wie jede andere. Auch solche Anfragen sind geheimhaltungspflichtig. Ich bin nicht befugt, jede Frage nach Anfragen nach Rüstungsgütern zu beantworten. Das ist sehr naheliegend; denn wenn die Bundesregierung verpflichtet wäre, schon bei Eingang einer Anfrage die Öffentlichkeit zu informieren, dann würden viele – vielleicht sogar nach Ihrer Meinung – notwendige Geschäfte vereitelt. Das gilt übrigens auch für Anfragen jenseits von Rüstungsgütern, zum Beispiel nach Dual-use-Gütern. Die Verwaltung ist nicht befugt, Auskünfte über Anfragen nach Rüstungsgütern oder sonstige Exportgenehmigungen zu erteilen. Genauso wie bei jedem anderen Verwaltungshandeln ist das alles diskret zu behandeln. Darüber werden in der Öffentlichkeit keine Auskünfte gegeben. All das, was notwendig ist, um das Parlament zu unterrichten, enthält der Rüstungsexportbericht. Der Rüstungsexportbericht und die Stellung des Bundessicherheitsrates

gehen nicht auf diese Regierung zurück. Es handelt sich hier um eine jahrzehntelange Praxis.“

- 40 Nach weiteren Zusatzfragen zur Auslegung und Verbindlichkeit der Rüstungsexportrichtlinien, zur Bundesregierung als dem „Erfüllungsgehilfen der deutschen Rüstungslobby“ und zum Entscheidungsverfahren im Bundessicherheitsrat wurde die dringliche Frage 3 der Antragstellerin zu 2. (BTDrucks 17/6438, S. 1) aufgerufen (PlenProt 17/119, S. 13810 D):

„Welche besonderen außen- und sicherheitspolitischen Gründe führt die Bundesregierung für die Genehmigung der am 4. Juli 2011 durch das Magazin Der Spiegel gemeldeten Lieferung von 200 Leopard-Kampfpanzern nach Saudi-Arabien an, und wie bewertet die Bundesregierung die Vereinbarkeit dieser Lieferung mit den einzelnen Kriterien des EU-Kodex für Waffenausfuhren?“

- 41 Antwort Otto:

„Frau Kollegin Keul, nachdem ich schon recht ausführlich zu den dringlichen Fragen 1 und 2 Stellung genommen habe, kann ich in Ihrer Frage keinen zusätzlichen Gehalt erkennen, der über den der dringlichen Frage 1 hinausgeht. Deswegen wiederhole ich das, was ich auf die Frage des Kollegen Beck gesagt habe, auch Ihnen gegenüber.“

- 42 Die Antragstellerin zu 2. stellte die Zusatzfrage (PlenProt 17/119, S. 13811 A):

„Ich wüsste gerne, auf welche Weise die Bundesregierung ausschließt, dass die für Saudi-Arabien genehmigten Rüstungsexportgüter zu innerer Repression genutzt werden.“

- 43 Antwort Otto:

„Frau Kollegin Keul, wenn ich dazu Stellung nähme, würde ich eine Auskunft geben, dass es eine Entscheidung gegeben hat oder dass es keine Entscheidung gegeben hat. Da ich diese Auskunft aus den bekannten Gründen nicht geben kann, kann ich Ihre Frage nicht beantworten. Ich kann Ihnen nur sagen, dass die Grundsätze, sowohl die Politischen Grundsätze der Bundesregierung als auch die des Europäischen Rates, in jedem Einzelfall zu beachten sind und von der Bundesregierung in jedem Fall auch peinlich beachtet werden. Das ist die klare Aussage. Das ist eine Selbstbindung der Bundesregierung, die nach wie vor gilt. Da gibt es keine Veränderung. Es ist genau so wie in den Jahren vorher.“

Als im Folgenden thematisiert wurde, ob es einen Austausch mit anderen Regierungen im Hinblick auf die Genehmigung gegeben habe, antwortete der Parlamentarische Staatssekretär Otto: 44

„ (...) Das betrifft nicht den Bundessicherheitsrat, aber dabei handelt es sich um sicherheitspolitische Interessen, die hier nicht auf dem Markt verhandelt werden können. (...) Sicherheitspolitische Absprachen zwischen Bündnisländern können hier nicht im Einzelfall besprochen werden. Das kann nicht anders sein, und das gilt unabhängig von Rüstungsexportfragen. (...) Das sind Rücksichtnahmen auch auf bilaterale Beziehungen. (...)“

Später wurde die dringliche Frage 4 des Abgeordneten Niema Movassat aufgerufen: 45

„Wie vereinbart die Bundesregierung die geplante Lieferung von Panzern an Saudi-Arabien mit ihren Äußerungen, an der Seite der Demokratiebewegung in den arabischen Ländern zu stehen?“

Hierzu stellte die Antragstellerin zu 3. folgende Zusatzfrage (PlenProt 17/119, S. 13814 B): 46

„Herr Westerwelle hat in seinen ersten außenpolitischen Leitlinien dafür plädiert, dass jenen Staaten die Entwicklungshilfe zu streichen sei, in denen Männer und Frauen nur deshalb hingerichtet werden, weil sie homosexuell sind.

Unseres Wissens gibt es in Saudi-Arabien eine drakonische Verfolgung von Schwulen und von Lesben. Sie müssen mit der Todesstrafe rechnen, wenn man ihnen Homosexualität nachweisen kann. Muss ich Ihre Äußerungen jetzt so interpretieren, dass Saudi-Arabien keine Entwicklungshilfe, wenn es welche beantragen würde – Konjunktiv! –, bekommen würde, weil dort Homosexualität verfolgt wird, aber Panzer bekommen würde, weil diese zur Stabilisierung der Region beitragen?“

Cornelia Pieper, Staatsministerin im Auswärtigen Amt:

47

„Frau Abgeordnete, was die Menschenrechtslage in Saudi-Arabien angeht, will ich unterstreichen, was Sie gesagt haben: Die Menschenrechtslage in Saudi-Arabien ist auf keinen Fall zu akzeptieren. Sie ist sehr unbefriedigend, auch wenn sich die Regierung seit einigen Jahren für Menschenrechtsthemen öffnet. 2009 gab es 69 Hinrichtungen und 2010 immer noch 29. Schlimm sind auch die religiöse Intoleranz, Frauendiskriminierung und Rechtlosigkeit ausländischer Arbeitskräfte und vieles andere mehr. Bei realistischer Einschätzung muss man sagen, dass die Bemühungen der Regierung und

des Schura-Rates, also des rein beratenden und vom König ernannten Parlaments, die wichtigsten internationalen Menschenrechtsstandards in nationales Recht umzusetzen, sicher erst in Jahren erfolgreich sein werden. Das ist sehr unbefriedigend; da gebe ich Ihnen recht. Sehen Sie bitte auf der anderen Seite, dass wir an der Stabilität in dieser Region und an einer entsprechenden Sicherheitspolitik interessiert sind und deshalb auch nach Strohhalmen greifen. Es ist wichtig, dass sich Saudi-Arabien – Staatsminister von Klaeden hat es bereits gesagt – für Friedensinitiativen in der Region engagiert, wie es 2002 der Fall war.“

- 48 3. Im Juli stellte die Antragstellerin zu 2. die schriftliche Anfrage an die Bundesregierung (Frage 7/132; BTDrucks 17/6658, S. 24):

„Wann hat die Bundesregierung den Verkauf von Transportpanzern Fuchs, Last- und Geländewagen, Fregatten oder Verteidigungs- und Sicherheitselektronik für den Grenzschutz bzw. dazu bestimmte Fertigungsanlagen an Algerien genehmigt (vgl. Handelsblatt, „Deutschland gibt Rüstung für Algerien frei“, 3. Juli 2011) und welche besonderen außen- und sicherheitspolitischen Gründe führt sie jeweils für die Genehmigung an?“

- 49 Für die Bundesregierung antwortete der Staatssekretär im Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, Jochen Homann, am 15. Juli 2011 (BTDrucks 17/6658, S. 24 f.):

„Über Rüstungsexporte entscheidet die Bundesregierung im Einzelfall und im Lichte der jeweiligen Situation. Grundlage hierfür sind (...).

Bei Ausfuhrvorhaben, die im Hinblick auf das Empfängerland, das Rüstungsgut oder den Geschäftsumfang von besonderer Bedeutung sind, wird in der Regel der Bundessicherheitsrat befasst. (...).

Der Bundessicherheitsrat tagt geheim. Tagesordnung und Ergebnisse sind ebenso eingestuft. Daher kann die Bundesregierung zu den Presseberichten über Entscheidungen des Bundessicherheitsrats keine Stellung nehmen.

Die Notwendigkeit zur Geheimhaltung ergibt sich vorrangig aus dem Schutzbedürfnis der Beziehungen Deutschlands zu den möglichen Empfängerländern. Der Schutz der Interessen des Empfängerlands ist ein weiterer Grund.

Die Bundesregierung informiert über die erteilten Exportgenehmigungen für Kriegswaffen und sonstige Rüstungsgüter nach Algerien in ihrem jährlichen Rüstungsexportbericht im Rahmen der gesetzlichen Bestimmungen. Bei der Entscheidung über Rüstungsexporte nach Algerien werden insbesondere die

Zusammenarbeit mit Algerien im Kampf gegen den Terrorismus, die legitimen Sicherheitsinteressen Algeriens sowie die Menschenrechtslage in Algerien berücksichtigt.“

Am 8. Juli 2011 stellte der Antragsteller zu 1. die Frage zur schriftlichen Beantwortung an die Bundesregierung (Frage 7/84; BTDrucks 17/6658, S. 56): 50

„Inwieweit trifft im Einzelnen zu, dass die Bundeswehr schon im 3. Quartal dieses Jahres – also in den jetzigen Monaten – Leopard-Panzer nach Saudi-Arabien schicken (bzw. durch den Hersteller schicken lassen) wird und dort – wie schon zu Anfang 2011 in Katar – auf deren Klima- bzw. Wüstentauglichkeit sowie Kampffähigkeit testen lassen will, wie am 24. Mai 2011 der Abteilungsleiter im Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, [Herr] E., oder ein anderer Redner von dem Panzerbataillon 33 in der Wilhelmstein-Kaserne anlässlich der öffentlichen Soldaten-Verabschiedung nach Afghanistan angekündigt haben soll, und sofern dies grundsätzlich zutrifft, wie steht dieses Vorhaben im Zusammenhang mit dem offenbar genehmigten Verkauf von 200 Leopard-Panzern nach Saudi-Arabien?“

Für die Bundesregierung antwortete der Parlamentarische Staatssekretär im Bundesverteidigungsministerium Christian Schmidt am 18. Juli 2011 (BTDrucks 17/6658, S. 56): 51

„ (...) Nach den im BMVg vorliegenden Redetexten der Veranstaltung vom 24. Mai 2011 beim Panzerbataillon 33 lässt sich nicht erkennen, dass einer der Redner die Aussage getätigt hat, Leopard-Panzer sollen durch die Bundeswehr, oder in deren Auftrag durch den Hersteller KMW, in Saudi-Arabien getestet werden.

Ich darf Ihnen mitteilen, dass weder die Bundeswehr selbst noch durch Beauftragte die Klima- bzw. Wüstentauglichkeit sowie Kampffähigkeit von Leopard-Panzern in Saudi-Arabien feststellen lässt.“

Am 14. Juli 2011 stellte der Antragsteller zu 1. die Frage zur schriftlichen Beantwortung an die Bundesregierung (Frage 7/193; BTDrucks 17/6658, S. 28): 52

„Welche Angaben macht die Bundesregierung zu getroffenen Entscheidungen der Bundesregierung bzw. ihrer Ausschüsse oder nachgeordneten Stellen betreffend die Lieferung von ca. 200 Panzer LEO in die Krisenregion am arabischen Golf nach Saudi-Arabien, insbesondere zu der bisherigen Verbindlichkeit der Entscheidungen und zu den Inhalten der Entscheidungen wie Verkaufspreise, Lieferbedingungen oder eventuellen Auflagen zum Einsatz in diesem Land oder in anderen Ländern, und wie rechtfertigt die Bundesregierung Entscheidungen über diese Kriegswaffenexporte angesichts der Rüs-

tungsexportrichtlinien der Bundesregierung, nach denen solche Kriegswaffenlieferungen in Länder wie Saudi-Arabien, in den fortdauernd und systematisch Menschenrechte verletzt werden, nicht in Betracht kommen?“

- 53 Für die Bundesregierung antwortete der Staatssekretär beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie Dr. Bernhard Heitzer am 21. Juli 2011 (BTDrucks 17/6658, S. 29):

„Der Bundesregierung sind die aktuellen Presseberichte über eine angebliche Rüstungsexportkontrollpolitische Entscheidung des Bundessicherheitsrats zur Ausfuhr von 200 Panzern Leopard nach Saudi-Arabien bekannt. Tagesordnung und Entscheidungen des Bundessicherheitsrats unterliegen der Geheimhaltung. Daher kann die Bundesregierung hierzu nicht Stellung nehmen.

In allgemeiner Form kann jedoch gesagt werden:

Über Rüstungsexporte entscheidet die Bundesregierung im Einzelfall und im Lichte der jeweiligen Situation nach sorgfältiger Prüfung unter Einbeziehung außen- und sicherheitspolitischer Erwägungen. Grundlage hierfür sind die ‚Politischen Grundsätze der Bundesregierung für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern‘ aus dem Jahr 2000 und der ‚Gemeinsame Standpunkt 2008/944/GASP des Rates der Europäischen Union vom 8. Dezember 2008 betreffend gemeinsame Regeln für die Kontrolle der Ausfuhr von Militärtechnologie und Militärgütern‘. Der Beachtung der Menschenrechte im Empfängerland und den Möglichkeiten eines Missbrauchs des konkreten Rüstungsguts kommen im Rahmen der hiernach vorzunehmenden Gesamtabwägung eine besondere Bedeutung zu.

Saudi-Arabien ist ein stabilisierender Faktor in der Region und wichtiger Partner der Bundesrepublik Deutschland.

Im Rahmen ihrer bilateralen Beziehungen mit Saudi-Arabien setzt sich die Bundesregierung für die Einhaltung von demokratischen Werten und Menschenrechten ein. (...)

(...) Die Bundesregierung verfolgt die aktuellen Entwicklungen in Saudi-Arabien und der Region sehr genau.“

- 54 Am 14. Juli 2011 stellte die Antragstellerin zu 3. die schriftliche Frage an die Bundesregierung (Frage 7/174; BTDrucks 17/6658, S. 26):

„Wie begründet die Bundesregierung die Lieferung von 200 Leopard-Kampfpanzern an Saudi-Arabien angesichts der geltenden Richtlinien für Rüstungsexporte, die Waffengeschäfte mit [Staaten wie] Saudi-Arabien auf-

grund der hinreichenden Belege für massive und alltägliche Menschenrechtsverletzungen verbieten?“

Die Antwort des Staatssekretärs beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie Dr. Bernhard Heitzer für die Bundesregierung am 21. Juli 2011 (BTDrucks 17/6658, S. 26 f.) ist wortgleich mit der am gleichen Tag erteilten Antwort auf die Frage des Antragstellers zu 1. vom 14. Juli 2011. 55

Ebenfalls am 14. Juli 2011 stellte die Antragstellerin zu 3. die schriftliche Frage an die Bundesregierung (Frage 7/175; BTDrucks 17/6658, S. 27): 56

„Welche Angaben macht die Bundesregierung dem Deutschen Bundestag gegenüber zum bekannt gewordenen Zustandekommen der Leopard-Kampfpanzerlieferung an Saudi-Arabien hinsichtlich der Zahlung ‚nützlicher Aufwendungen‘ sowie der Vermittler, Unterstützer in der Bundesregierung und Nutznießer dieses Waffengeschäfts?“

Für die Bundesregierung antwortete der Staatssekretär beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie Dr. Bernhard Heitzer am 21. Juli 2011 (BTDrucks 17/6658, S. 27): 57

„Der Bundesregierung liegen keine Erkenntnisse über geleistete gesetzeswidrige Zahlungen vor, die im Zusammenhang mit dem in der Presseberichterstattung genannten Geschäfte stehen könnten. Anderenfalls wären bereits die Strafverfolgungsbehörden unterrichtet worden. Im Übrigen wird auf die Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung vom 30. Juli 2004 verwiesen.“

III.

Die Antragsteller begehren die Feststellung, sie seien durch die Antragsgegnerin dadurch in ihren Rechten aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG in Verbindung mit Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG verletzt worden, dass ihre oben wiedergegebenen Fragen beziehungsweise Nachfragen in der Fragestunde des Deutschen Bundestages vom 6. Juli 2011 und ihre oben wiedergegebenen schriftlichen Fragen durch die Antragsgegnerin nicht beziehungsweise unzureichend beantwortet worden seien. 58

1. Die Antragsteller sehen ihre Anträge als zulässig an. Insbesondere sei die Bundesregierung die richtige Antragsgegnerin. Sie könne nicht etwa auf eine Zuständigkeit des Bundessicherheitsrates verweisen, denn der Informationsanspruch der Abgeordneten und des Gesamtparlaments richte sich nach Maßgabe der Ge- 59

schäftsordnung des Deutschen Bundestages gegen die Bundesregierung. Außerdem sei der Bundessicherheitsrat ein Ausschuss der Antragsgegnerin und damit Teil derselben.

60 2. Durch die Art der Beantwortung der Fragen habe die Antragsgegnerin sie in ihren verfassungsrechtlichen Rechten verletzt.

61 a) Aus Art. 38 Abs. 1 GG folge ein Informationsanspruch der Abgeordneten, dem hier auch angesichts der Regelung des Art. 26 Abs. 2 GG keine wesentlichen Schranken – etwa durch Geheimhaltungsbedürftigkeit im Hinblick auf den Bundessicherheitsrat als besonderen Entscheidungsträger – gesetzt werden könnten.

62 Art. 26 Abs. 2 GG sei als Verbot mit Befreiungsvorbehalt zu verstehen. Die Genehmigung selbst müsse jeweils unter Berücksichtigung der Ziele des Art. 26 Abs. 1 GG, jede Friedensstörung möglichst weitgehend zu vermeiden, gerechtfertigt werden. Dass Kriegswaffen nach Art. 26 Abs. 2 GG „nur mit Genehmigung der Bundesregierung“ in Verkehr gebracht werden dürften, spreche im Zusammenhang mit Art. 62 GG dafür, dass nur die gesamte Bundesregierung im Kabinett eine entsprechende Entscheidung treffen könne. Eine Delegation an ein anderes Gremium sei in höchstem Maße verfassungsrechtlich bedenklich. Jedenfalls müsse die Bundesregierung selbst dann, wenn eine solche Delegation möglich wäre, in vollem Umfang die Verantwortung für die getroffenen Maßnahmen übernehmen.

63 Weil Art. 26 Abs. 2 GG der Bundesregierung eine besondere Verantwortung zuweise und die Ausübung dieser Verantwortung effektiv nur durch das Parlament kontrolliert werden könne, bestehe eine besonders stringente Informationspflicht gegenüber dem Parlament. Andere Kontrollmechanismen seien nur bedingt wirksam. Hinsichtlich der Genehmigungen bestehe im Wesentlichen ein ungebundenes Ermessen mit der Folge besonderer Korruptionsanfälligkeit. Dies zeigten auch die Feststellungen des ersten Untersuchungsausschusses des Deutschen Bundestages in der 14. Wahlperiode zu Schmiergeld im Zusammenhang mit der Lieferung von Fuchs-Panzern an Saudi-Arabien. Vor dem damaligen Untersuchungsausschuss hätten die Zeugen Dr. Kohl und Genscher öffentlich über den Gang der Beratungen und die Entscheidung im Bundessicherheitsrat detailliert ausgesagt.

64 Das Informationsinteresse der Antragsteller sei vorliegend zudem besonders hoch gewesen. Die Pressemeldungen über den Export von 200 Leopard-Kampfpanzern nach Saudi-Arabien hätten bei vielen Mitgliedern des Deutschen

Bundestages und in der Öffentlichkeit zu Unruhe und Empörung geführt, weil die Bundesrepublik die Demokratiebewegungen des „arabischen Frühling(s)“ begrüßt und unterstützt habe, gerade die Regierung des Königreichs Saudi-Arabien aber einige Wochen vorher nicht nur Demokraten im eigenen Land unterdrückt und systematisch Menschenrechte verletzt habe, sondern auch in Bahrain mit Panzern eingerückt sei, um zu helfen, die Demokratiebewegung dort blutig niederzuwalzen. Dies sei wiederum von zahlreichen Regierungen und Abgeordneten übereinstimmend verurteilt worden. Gerade die Leopard-Panzer Typ 2 A7 seien besonders ausgerüstet und geeignet für den Einsatz gegen Menschenmengen und für den Straßenkampf.

b) Geheimhaltungsgründe, die dem parlamentarischen Informationsrecht entgegenstehen könnten, habe die Antragsgegnerin nicht beziehungsweise nicht substantiiert dargetan. Die Geschäftsordnung des Bundessicherheitsrats könne einen Geheimhaltungsbedarf nicht bindend gegenüber dem Parlament begründen. Im Übrigen könne und müsse die Geheimhaltung aufgehoben werden, wenn keine hinreichenden Gründe für diese bestünden. 65

Die Antragsgegnerin könne nicht auf die Erfüllung des parlamentarischen Informationsanspruchs durch den jährlichen Rüstungsexportbericht verweisen. Nicht die Antragsgegnerin bestimme, in welcher Weise und wann das Parlament Informationen erhalte, sondern allein das nach den Maßgaben der Geschäftsordnung des Bundestages an sie herangetragene Informationsbegehren. 66

Die Geheimhaltungsbedürftigkeit könne auch nicht mit rechtlich geschützten Interessen der Exporteure begründet werden. Da deren Geschäfte von der Verfassung gerade grundsätzlich missbilligt würden, fehle es an einer verfassungsrechtlich schützenswerten Rechtsposition. Hersteller und Verkäufer von Kriegswaffen müssten ebenso wie Abnehmer mit Rücksicht auf die Friedensverpflichtung aus Art. 26 GG mit einer nur eingeschränkten Geltung von Betriebsgeheimnissen jedenfalls gegenüber dem Parlament rechnen. Dass Saudi-Arabien Interesse am Kauf deutscher Panzer einer bestimmten Firma habe, sei überdies seit Jahren bekannt und kein schützenswertes Betriebsgeheimnis mehr. 67

Einen Schutz des Kernbereichs der Entscheidungsfindung könne die Antragsgegnerin grundsätzlich nur bei laufenden Vorgängen in Anspruch nehmen. Solange sie nicht klar sage, ob und von wem eine Entscheidung überhaupt getroffen worden sei, berufe sie sich nicht substantiiert auf den Kernbereichsschutz. Der 68

Gesichtspunkt der „Aufklärung von Missständen“ gebiete zudem vorliegend einen engen Zuschnitt des Kernbereichs auch bei laufenden Vorgängen. Überdies sei der Vorgang bereits mit der politischen Entscheidung des Bundessicherheitsrates und nicht etwa erst mit der Erteilung des Genehmigungsbescheids „abgeschlossen“ im Sinne der Kernbereichs-Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. Dies gelte auch bei Voranfragen. Die Fragen der Antragsteller seien zudem gerade nicht auf die Ausforschung der Willensbildung der Regierung gerichtet, sondern wollten nur die Kontrolle von gefällten Entscheidungen ermöglichen. Bei einer gegenüber Volk und Parlament verantwortlichen Regierung verbiete es sich, die öffentliche oder parlamentarische Debatte selbst als Eingriff in den Kernbereich der Regierung oder als „verbotenes Mitregieren“ anzusehen.

69 Auf eine Beeinträchtigung des Staatswohls durch eine Offenlegung des „Ob“ und der Einzelheiten einer Genehmigungsentscheidung habe sich die Antragsgegnerin bisher hinsichtlich des Rüstungsexportes nach Saudi-Arabien nicht klar berufen. Sollte sie anführen wollen, dass die Offenlegung von Einzelheiten über den Export zur Beeinträchtigung des Verhältnisses zu anderen Staaten führen könne, so stimme dieses Bild nicht mit den Wertungen des Art. 26 Abs. 2 GG überein. Da vor den friedenssichernden Zielen des Art. 26 GG jeder Export rechtfertigungsbedürftig sei und im demokratisch verfassten Deutschland eine Rechtfertigung grundsätzlich öffentlich vor dem Parlament erfolge, könne die Ausübung der Kontrollpflichten des Bundestages das Staatswohl nicht beeinträchtigen.

70 Soweit die Antragsgegnerin nun im Organstreitverfahren auf sicherheits- und verteidigungspolitische Belange verweise, fehle es am konkreten Bezug zu den Fragen. Das sicherheitspolitische Interesse der Bundesrepublik an Panzerlieferungen auf die arabische Halbinsel erschließe sich nicht. Auf die Belastung außenpolitischer Beziehungen durch Bekanntwerden kritischer Bewertungen potentieller Empfängerländer könne sich die Antragsgegnerin schon deshalb nicht berufen, weil im Fall Saudi-Arabien die Menschenrechtssituation jährlich durch den Menschenrechtsbericht öffentlich kritisch bewertet werde. Selbst wenn an einzelnen Punkten Geheimhaltungsbedürftigkeit bestehen sollte, hätte die Antragsgegnerin das Parlament vertraulich informieren müssen.

71 Es handle sich auch nicht um unzulässige hypothetische Fragen. Frageziel der Antragsteller sei gewesen zu erfahren, ob eine politische Entscheidung getroffen worden sei und welche Bewertungen dieser Entscheidung zugrunde gelegen hätten. Die Fragen hinsichtlich der Bewertung seien nur deshalb „hypothetisch“

gewesen, weil die Antragsgegnerin rechtswidrigerweise schon die Antwort auf das „Ob“ verweigert habe.

Angesichts der öffentlichen Diskussion dränge sich der Eindruck auf, dass die Antragsgegnerin sich hinter dem Argument der Geheimhaltung verstecke. Die Verfassung berechtige die Antragsgegnerin jedoch nicht zu einer alleinigen Steuerung des gesamten parlamentarischen und öffentlichen Kommunikationsprozesses im Bereich der Rüstungsexporte. Andere Staaten ließen hier mehr Transparenz und parlamentarische Kontrolle zu. Die Antragsgegnerin dürfe nicht den Zeitpunkt einer öffentlichen Debatte beeinflussen und diese fern der politischen Entscheidung halten. Politische Debatten fänden zeitnah zur Entscheidung der Regierung statt. 72

3. Die Antragsteller sind der Ansicht, die Antragsgegnerin habe die Frage, ob die thematisierten Waffenlieferungen von der Bundesregierung genehmigt worden seien, mit dem bloßen Hinweis auf den geheim tagenden Bundessicherheitsrat beantwortet. Fragen zu Einzelheiten der Waffenlieferungen habe sie überhaupt nicht beantwortet. Vielmehr habe sie lediglich allgemeine Erwägungen zu dem Für und Wider von Waffengeschäften unter Bezugnahme auf gesetzliche Regelungen und Rüstungsexportrichtlinien mitgeteilt. 73

a) Hinsichtlich der dringlichen Anfrage des Antragstellers zu 1. (PlenProt 17/119, S. 13807 A) habe die Antragsgegnerin Bezug genommen auf Antworten, die auf die vorangegangene dringliche Frage des Abgeordneten Volker Beck und die dazu gestellten Zusatzfragen gegeben worden seien. Mit dem auf diese Weise in Bezug genommenen Hinweis auf die Geheimhaltung für Sitzungen des Bundessicherheitsrates sei jegliche Antwort darauf verweigert worden, ob überhaupt schon eine Genehmigung für die Panzerlieferung erteilt worden sei. Schon gar nicht sei die Teilfrage beantwortet worden, ob „nützliche Aufwendungen“ gezahlt worden seien und wer am Zustandekommen des Kriegswaffengeschäfts beteiligt gewesen sei. 74

Hinsichtlich einer Zusatzfrage des Antragstellers zu 1. (PlenProt 17/119, S. 13802 D) sei seitens der Antragsgegnerin die Antwort mit dem Hinweis auf die Zuständigkeit anderer Ressorts verweigert worden. Auch ein Hinweis des Bundestagspräsidenten habe nicht zu einer ergänzenden Antwort geführt. Insbesondere sei die Teilfrage nicht beantwortet worden, ob nach dem Wortlaut der Rüstungsexportrichtlinien eine Lieferung von Kriegswaffen in Länder, in denen fortdauernd und systematisch Menschenrechte verletzt würden, gar nicht in Betracht komme. 75

- 76 Hinsichtlich der ersten Nachfrage des Antragstellers zu 1. zu seiner dringlichen Frage (PlenProt 17/119, S. 13807 B, C) habe die Antragsgegnerin Informationen über den Preis der Leopard-Panzer in Deutschland und darüber, wieviel Saudi-Arabien dafür zahle, vollständig verweigert. Damit bleibe sie eine Antwort auf die implizite Vorfrage, ob ein Export genehmigt worden sei, schuldig.
- 77 Mit seiner zweiten Nachfrage zu seiner dringlichen Frage (PlenProt 17/119, S. 13807 D, S. 13808 A) habe der Antragsteller zu 1. ersichtlich wiederum Einzelheiten über den Waffenexport zu erfahren versucht. Die Antragsgegnerin habe die Antwort darauf mit dem generellen Hinweis auf ein Offenbarungsverbot umfassend verweigert.
- 78 Auch die schriftliche Frage des Antragstellers zu 1. nach getroffenen Entscheidungen betreffend die Panzerlieferung, zu deren Verbindlichkeit und Inhalten wie Verkaufspreisen, Lieferbedingungen und Auflagen (Frage 7/193) sei wiederum nicht beantwortet worden.
- 79 In ihrer Antwort auf die schriftliche Frage 7/84 des Antragstellers zu 1. habe die Bundesregierung verschwiegen, dass in der Zeit vom 26. Juni bis 30. Juli 2011 sehr wohl deutsche Kampfpanzer vom Typ Leopard 2 A7 auf ihre Klima- und Wüstentauglichkeit unter Beteiligung von Bundeswehrsoldaten getestet worden seien, und zwar in dem Golfstaat Arabische Emirate. Mit ihrer unvollständigen Antwort, die ausschließlich am Wortlaut der Frage orientiert sei, ignoriere die Bundesregierung bewusst den offensichtlichen Sinn und das Ziel der Fragestellung.
- 80 b) Die dringliche Frage der Antragstellerin zu 2. nach den Gründen der Entscheidung über die Lieferung der Leopard-Panzer (PlenProt 17/119, S. 13810 D) sei nicht beantwortet worden, weil die Antragsgegnerin schon den Mantel des Schweigens darüber decke, ob überhaupt ein Export genehmigt worden sei. Gleiches gelte für beide Zusatzfragen der Antragstellerin zu 2. nach Vorkehrungen und Vertragsbedingungen gegen den Einsatz der Leopard-Panzer zur inneren Repression in Saudi-Arabien (PlenProt 17/119, S. 13811 A) und nach der Rolle beschäftigungs- und industriepolitischer Gründe bei der Entscheidung (PlenProt 17/119, S. 13803 D).
- 81 Die schriftliche Anfrage 7/132 nach der Genehmigung des Verkaufs von Panzern und Rüstungsgütern nach Algerien und den Gründen dafür sei mit dem blo-

ßen Hinweis auf die Geheimhaltung von Entscheidungen des Bundessicherheitsrates überhaupt nicht beantwortet worden.

c) Die Zusatzfrage der Antragstellerin zu 3. nach der Konsultation von Israel und den USA vor der Entscheidung über den Verkauf der Panzer an Saudi-Arabien (PlenProt 17/119, S. 13804 A, B) sei wiederum im Kern allein mit der Begründung nicht beantwortet worden, dass schon das „Ob“ der Entscheidung geheim sei. 82

Die Antragsgegnerin habe auch nicht die Frage beantwortet, ob Entwicklungshilfe an Saudi-Arabien nicht gewährt werden könne, weil Homosexualität dort verfolgt werde, während Panzer geliefert werden könnten (PlenProt 17/119, S. 13814 B). 83

Die Antwort auf die konkret gestellte schriftliche Frage Nr. 7/174 der Antragstellerin zu 3. nach der Begründung der Panzerlieferung an Saudi-Arabien werde mit Verweis auf die Geheimhaltungsbedürftigkeit verweigert, weil die Antragsgegnerin wiederum schon die Vorfrage, ob ein Export genehmigt worden sei, nicht beantworten wolle. 84

Hinsichtlich der schriftlichen Frage Nr. 7/175 der Antragstellerin zu 3. habe die Antragsgegnerin eine Frage beantwortet, die gar nicht gestellt worden sei, nämlich nach „gesetzeswidrigen Zahlungen“. Gefragt gewesen sei nach „nützlichen Aufwendungen“, die nicht gesetzeswidrig sein müssten und die bis 1999 steuerabzugsfähig gewesen seien. Den letzten Frageteil nach „Vermittlern, Unterstützern in der Bundesregierung und Nutznießern des Waffengeschäfts“ habe die Antragsgegnerin vollkommen ignoriert. 85

IV.

Nach Auffassung der Antragsgegnerin haben die Anträge keine Aussicht auf Erfolg. 86

1. Die Grenzen des parlamentarischen Informationsanspruchs in Form der Geheimhaltungsbedürftigkeit und des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung würden durch Art. 26 Abs. 2 GG nicht relativiert. Ob es sich bei Art. 26 Abs. 2 GG um ein repressives Verbot mit Befreiungsvorbehalt handle, sei zweifelhaft. Die Einbindung des Bundessicherheitsrates, dessen Entscheidungen lediglich politische, nicht aber rechtliche Verbindlichkeit zukomme, sei rechtlich unbedenklicher 87

Ausdruck der Organisationskompetenz der Antragsgegnerin. Jedenfalls begründe aber die grundgesetzliche Sensibilität gegenüber dem Umgang mit Kriegswaffen, die in Art. 26 GG zum Ausdruck komme, keine herausgehobene Stellung des Parlaments und damit auch keine gesteigerten Informationsrechte. Die Norm schaffe keinen Entscheidungsverband von Parlament und Regierung, sondern weise im Gegenteil gerade der Bundesregierung eine bedeutende Rolle zu. Der Verweis auf fehlende gerichtliche Kontrolle und Korruptionsgefahr sei nicht ausschlaggebend, da die Antragsgegnerin ihre Rüstungsexportpolitik einmal im Jahr im Rüstungsexportbericht offenlege.

- 88 Die Geheimhaltungsbedürftigkeit der Sitzungen des Bundessicherheitsrates gründe in dem Schutz der Integrität der Bundesrepublik Deutschland, der Länder und des Kabinetts in sicherheits- und verteidigungspolitischen Belangen sowie dem Schutz der Beziehungen Deutschlands zu möglichen Empfängerländern. Ferner gehe es um die grundsätzlich schutzwürdigen Belange anderer Staaten und um die Wahrung von Betriebsgeheimnissen der jeweiligen Rüstungsunternehmen. Diese Gründe stünden auch der Veröffentlichung des „Ob“ einer Sitzung, von deren Ergebnissen und ihrer Begründung entgegen. Insbesondere kritische Bewertungen potentieller Empfängerländer seitens des Bundessicherheitsrates würden im Fall des Publikwerdens regelmäßig die außenpolitischen Beziehungen der Bundesrepublik zu diesen Ländern belasten. Außerdem könnten sie Rückschlüsse auf die Informationsquelle zulassen und damit die schutzwürdigen Interessen Dritter beeinträchtigen. Aus dem Umstand, dass die Antragsgegnerin sich in ihren Menschenrechtsberichten kritisch zur Menschenrechtsslage in einzelnen Ländern äußere, folge nicht, dass eine öffentliche Debatte über konkrete Exportgenehmigungsentscheidungen die außen-, sicherheits- und verteidigungspolitischen Belange der Bundesrepublik nicht beeinträchtigen könnte. Das Bestreben, im diplomatischen Kontakt auf eine Verbesserung der Menschenrechtsslage hinzuwirken, würde konterkariert, wenn die betroffenen Staaten in öffentlicher Debatte in verletzender Weise kritisiert würden. Auch in anderen europäischen Ländern finde keine direkte Mitwirkung der Parlamente an konkreten Ausfuhrentscheidungen statt. Dem Bundestag stehe es frei, sich kritisch zu möglichen Rüstungsexporten nach Saudi-Arabien zu äußern und die Antragsgegnerin zu einem entsprechenden Genehmigungsverhalten aufzufordern. Die Antragsgegnerin sei allerdings nicht verpflichtet, hierfür die begehrten Informationen und Bewertungen beizusteuern.

Schließlich seien gerade bei den vom Bundessicherheitsrat zu entscheidenden besonders sensiblen Einzelfällen verfassungsrechtlich geschützte Geschäftsgeheimnisse gefährdet, da die betroffenen Unternehmen regelmäßig schon in einem sehr frühen Stadium der Geschäftsanbahnung eine Voranfrage stellen. In diesem Stadium könnte ein Bekanntwerden der Geschäftsabsichten jedoch Konkurrenten auf die Geschäftsgelegenheit hinweisen und potentiellen Gegnern die Gelegenheit geben, frühzeitig Gegenmaßnahmen zu ergreifen. Diese Erwägungen hätten im Grundsatz auch für Anträge auf Erteilung von Ausfuhrgenehmigungen Geltung. Deshalb erfolgten Mitteilungen über erteilte Ausfuhrgenehmigungen auch im Rüstungsexportbericht grundsätzlich in anonymisierter Form (Umschreibung des ausgeführten Guts und Nennung von Wert und Empfängerland). Auch dort, wo Gerüchte über Geschäfte kursierten oder potentielle Abnehmer ihr Erwerbssinteresse öffentlich bekundeten, würde eine Bestätigung den Informationen den „Stempel des Offiziellen“ geben und damit in Geschäftsgeheimnisse eingreifen. Es sei auch nicht anzunehmen, dass bereits die Überschaubarkeit des jeweiligen Marktes einer Annahme von Geschäftsgeheimnissen entgegenstehe. 89

Dem Begehren der Antragsteller nach zeitnaher Information zu Entscheidungen des Bundessicherheitsrates stehe ferner der Schutz des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung entgegen. Eine Offenbarung des Sitzungsverlaufs im Bundessicherheitsrat komme grundsätzlich zu keinem Zeitpunkt in Betracht, weil andernfalls „einengende Vorwirkungen“ wegen nachträglich zu erwartender Kontrolle zu gewärtigen wären. Eine gerade in Sicherheitsfragen existentielle Vertraulichkeit des Austausches unter Regierungsmitgliedern wäre dann nicht mehr gewährleistet. Die Bundessicherheitsratsentscheidung sei dem rein regierungsinternen Bereich der Willensbildung zuzurechnen. Bis zur Umsetzung der Entscheidungen des Bundessicherheitsrates durch Bescheide gegenüber den antragstellenden Unternehmen handle es sich noch um einen laufenden Vorgang. Auch nach diesem Zeitpunkt würde eine Information des Parlaments aber zu einem unzulässigen „Mitregieren“ führen. Durch eine unmittelbar bevorstehende öffentliche Diskussion entstünde erheblicher Druck auf die Mitglieder des Bundessicherheitsrates. Ihre Entscheidungsfindung wäre beeinträchtigt, weil sie davon ausgehen müssten, sich einerseits kurzfristig für die getroffene Entscheidung öffentlich rechtfertigen zu müssen, sich andererseits aber aus objektiven Geheimhaltungsgründen nicht umfassend und sachgerecht äußern zu können und der Kritik weitgehend schutzlos ausgeliefert zu sein. Dies würde dazu führen, dass sachgerechte, aber objektiv geheimhaltungsbedürftige Aspekte bei der Entscheidungsfindung unberücksichtigt blieben. Auch in der mit einem frühen Bekanntwerden einherge- 90

henden De-facto-Vereitelung eines Rüstungsgeschäfts aufgrund der Information von Konkurrenten oder des Rückzugs des potentiellen Vertragspartners liege ein unzulässiges Mitregieren in Form eines unmittelbaren Einflusses des Parlaments auf die Regierungsentscheidung. Eine Veröffentlichung nach Maßgabe der Geheimschutzordnung des Bundestages könne diese Folgen nicht verhindern. In ihrem innersten Bereich müsse die Regierung selbst dann keine parlamentarische Beteiligung dulden, wenn das Parlament besonderen Verschwiegenheitspflichten unterliege.

- 91 Ein Informationsanspruch des Parlaments komme nur mit zunehmendem zeitlichen Abstand in Betracht. Die Sensibilität der Informationen nehme ebenso wie das „Vereitelungspotential“ des Parlaments kontinuierlich ab. Bezüglich des angemessenen Zeitpunkts der Unterrichtung habe die Antragsgegnerin einen Einschätzungsspielraum. Die Entscheidung, das Parlament über Genehmigungen grundsätzlich erst mit dem Rüstungsexportbericht im darauf folgenden Jahr zu unterrichten, sei weder willkürlich noch anderweitig sachwidrig. Die pauschalierte Handhabung gewähre vielmehr den Abgeordneten wie den betroffenen Unternehmen Rechtssicherheit. Die nachträgliche parlamentarische Kontrolle werde dadurch nicht substantiell geschmälert, sie sei nicht auf tagesaktuelle Information angewiesen.
- 92 Da diese Handhabung zwischen Parlament und Regierung seit langem üblich sei, habe die Darlegung der Antragsgegnerin in der Fragestunde auch den Begründungsanforderungen genügt. Ihre Stellungnahme sei mündlich und im Wechsel von Rede und Gegenrede erfolgt, die Anforderungen an die Substantiierung dürften daher nicht überspannt werden.
- 93 Nur Fragen mit Realitätsbezug könnten eine Antwortpflicht der Antragsgegnerin begründen. Zum Anstellen hypothetischer Überlegungen sei sie nicht verpflichtet, da eine zwangsläufig fiktionale Antwort weder ein Wissensdefizit eines Abgeordneten beseitige noch zur Kontrolle der Regierung beitrage. Die Antragsgegnerin treffe auch keine Pflicht zur Bewertung politisch relevanter Sachverhalte. Meinungen, Bewertungen und subjektive Stellungnahmen müsse die Regierung nicht artikulieren, soweit sie nicht notwendig mit der Mitteilung von Sachinformationen verbunden seien; zumindest müsse sie sich keine Meinung bilden.
- 94 2. Die Antragsgegnerin habe danach mit den gerügten Antworten keine Rechte der Antragsteller verletzt.

a) Hinsichtlich der vom Antragsteller zu 1. gerügten Antwort auf die schriftliche Frage 7/84 – „Test der Klima- und Wüstentauglichkeit“ – sei klarstellend zu ergänzen, dass das Verteidigungsministerium auf konkrete Nachfrage der Presse bereitwillig mitgeteilt habe, dass Personal der Bundeswehr an einer technischen Erprobung des Kampfpanzers Leopard 2 in den Vereinigten Arabischen Emiraten beteiligt sei. Erst als der Antragsteller zu 1. daraufhin die Beantwortung der Frage 7/84 als unangemessen gerügt habe, sei der Antragsgegnerin verdeutlicht worden, dass die Frage nicht ausschließlich auf Saudi-Arabien, welches zum damaligen Zeitpunkt allein im Fokus der öffentlichen Debatte gestanden habe, gezielt habe. Sie habe mit Schreiben vom 27. September 2011 dem Antragsteller zu 1. gegenüber dann die Auskunft zu Erprobungen von Kampfpanzern in den Vereinigten Arabischen Emiraten erteilt und gesondert darauf hingewiesen, dass diese Erprobung in keinem Zusammenhang mit möglichen Lieferungen in das Königreich Saudi-Arabien stehe. 95

Die schriftliche Frage 7/193 ziele direkt auf die Aufklärung, ob eine Exportgenehmigung erteilt worden sei. Diesbezügliche Entscheidungen dürften aus den dargelegten Gründen geheim gehalten werden. 96

Soweit weitere Fragen implizit die Vorfrage nach der Genehmigung entsprechender Exporte nach Saudi-Arabien enthielten, dürfe die Antragsgegnerin auch diese unbeantwortet lassen. Dies gelte etwa für die Frage nach den Kosten der Panzer (PlenProt 17/119, S. 13807). Die Antragsgegnerin könne sich darauf beschränken, die Geheimhaltungsbedürftigkeit zu begründen. Dies sei mehrfach ausführlich getan worden, obwohl allen Beteiligten die gebräuchliche Praxis bekannt gewesen sei. Die Frage nach „nützlichen Aufwendungen“ sei ersichtlich beantwortet worden. Die (Nach-)Frage PlenProt 17/119, S. 13802 habe einen hypothetischen Kern und sei konkret nicht sinnvoll beantwortbar. Angesichts des von den Rüstungsexportrichtlinien eröffneten Beurteilungsspielraums und des komplexen Abwägungsprozesses im Einzelfall lasse sie sich nur auf die erfolgte allgemeine Weise beantworten. 97

Die schriftliche Frage 7/84 zum Test der Klima- und Wüstentauglichkeit sei vollständig und wahrheitsgemäß beantwortet worden. Die Antragsgegnerin habe nicht etwa eine erkennbare Intention der Frage ignoriert. Wenn sie Fragen zum Anlass nehmen müsste, beliebige Informationen zusammenzutragen, die für den Abgeordneten womöglich gleichfalls von Interesse sein könnten, würde der Antragsgegnerin eine „kurze“ (GO-BT, Anlage 4, Ziff. 1) Beantwortung von Fragen 98

unmöglich gemacht. Sobald deutlich geworden sei, dass der Antragsteller die Frage nicht ausschließlich auf Saudi-Arabien beschränkt verstanden wissen wollte, seien ihm unverzüglich weitere Informationen mitgeteilt worden.

- 99 b) Die Fragen PlenProt 17/119, S. 13811 („Lieferung“) und S. 13803 f. („beschäftigungspolitische Gründe“) zielten direkt auf die Aufklärung, ob eine Genehmigung erfolgt sei, und hätten daher nicht beantwortet werden müssen. Eine Begründung hierfür sei während der Debatte mehrfach gegeben worden und habe nicht wiederholt werden müssen. Gleiches gelte für die auf Aufklärung zielende Frage 7/132, ob eine Genehmigung eines Exports nach Algerien erfolgt sei. Auch auf die Frage PlenProt 17/119, S. 13811 zu Bemühungen, einen Missbrauch von Panzern zu verhindern, hätte nur eingegangen werden können, wenn zur Frage der Genehmigung Stellung bezogen worden wäre.
- 100 c) Die Frage PlenProt 17/119, S. 13804 („Zustimmung Israel/USA“) ziele unmittelbar auf den Vorbereitungsprozess einer Genehmigung, der ebenfalls Bestandteil des Geheimnisschutzes sei. Bei der Frage PlenProt 17/119, S. 13814 („Entwicklungshilfe/Homosexualität“) handle es sich um eine hypothetische Frage, für welche keine Antwortpflicht bestanden habe. Die schriftliche Frage 7/174 ziele direkt auf Aufklärung, ob eine Genehmigung erfolgt sei; diesbezügliche Entscheidungen dürften (vorerst) geheim gehalten werden. Die Frage 7/175 zu „nützlichen Aufwendungen“ sei beantwortet worden. Da „nützliche Aufwendungen“ seit 1999 nicht mehr steuerlich abzugsfähig seien, verstehe sich die Frage als Frage nach rechtswidrigen Mitteln. Überdies ziele sie auch darauf, ob überhaupt eine Genehmigung erfolgt sei, und habe deshalb nicht beantwortet werden müssen.
- 101 3. Zur Bindungswirkung der Entscheidungen des Bundessicherheitsrates führte die Antragsgegnerin auf Anfrage ergänzend aus, der Bundessicherheitsrat lasse die verfassungsrechtlichen Entscheidungsbefugnisse des Art. 65 GG unberührt. Rechtlich seien seine Entscheidungen als Empfehlungen zu verstehen, auch wenn sie faktisch häufig als maßgebliche Richtschnur behandelt würden. Der Ausschuss unterstütze den zuständigen Bundesminister, indem er ihm vermittele, ob dessen Entscheidung politisch mitgetragen werde. Beschlüsse des Bundessicherheitsrates über Genehmigungen nach dem Kriegswaffenkontrollgesetz, dem Außenwirtschaftsgesetz und der Außenwirtschaftsverordnung würden den zuständigen Genehmigungsbehörden mittels eines Ergebnisprotokolls der Sitzung des Bundessicherheitsrates mitgeteilt. Die Genehmigungsbehörden setzten die Beschlüsse, an welche sie politisch, aber nicht rechtlich gebunden seien, anschlie-

ßend um. Nach der Befassung des Bundessicherheitsrates werde keine zusätzliche Kabinettsentscheidung herbeigeführt. Dies gelte auch für Genehmigungen nach dem Kriegswaffenkontrollgesetz und Ausfuhrgenehmigungen nach dem Außenwirtschaftsgesetz und der Außenwirtschaftsverordnung.

Antworten auf Voranfragen wegen der beabsichtigten Ausfuhr von Kriegswaffen komme keine rechtliche Bindungswirkung für die spätere Entscheidung über einen Genehmigungsantrag zu. Es handele sich vielmehr um eine schlichte Auskunft, ob das geplante Vorhaben nach der zur Zeit der Beantwortung bestehenden Sachlage grundsätzlich genehmigungsfähig sei. Rechtlich verpflichtet sei der Bundessicherheitsrat aber auch bei unveränderter Sachlage nicht, die Genehmigungsfähigkeit bei einer Genehmigungsentscheidung über den Export von Kriegswaffen genauso zu beurteilen wie bei einer vorangegangenen Voranfrage. Dies gelte auch bei einer grundlegend neuen politischen Bewertung durch den Bundessicherheitsrat, da diese regelmäßig auf einer Änderung der außen- und sicherheitspolitischen Gesamtlage beruhe und daher als Änderung der Sachlage anzusehen sei.

V.

Als sachkundige Dritte haben der Bundesverband der Deutschen Sicherheits- und Verteidigungsindustrie e.V. und die Krauss-Maffei Wegmann GmbH & Co. KG schriftlich Stellung genommen. Diese haben ausgeführt, dass Voranfragen zur Genehmigungsfähigkeit regelmäßig bereits in einer frühen Phase der Anbahnung eines Rüstungsexportgeschäfts gestellt würden. Bei positiver Bescheidung schließe sich eine Akquisitionsphase an, die Monate oder auch Jahre andauern könne und oftmals sehr kostenträchtig sei. So beliefen sich allein die Kosten für die Vorführung eines Kampfpanzers vom Typ Leopard 2 im Ausland typischerweise auf über zwei Millionen Euro. Die potentiellen Vertragspartner, bei denen es sich zu meist um Staaten handele, bestünden regelmäßig darauf, dass ihr Interesse an Rüstungsgütern vertraulich behandelt werde. Erst recht werde Vertraulichkeit hinsichtlich der Details der Vertragsverhandlungen erwartet. Auch die sodann abgeschlossenen Kaufverträge enthielten nahezu ausnahmslos Vertraulichkeitsvereinbarungen hinsichtlich des Vertrages und seines Inhaltes. Durch eine frühzeitige Information der Öffentlichkeit über schwebende Vertragsverhandlungen würden derartige Geschäfte praktisch vereitelt. Dies gelte insbesondere im Falle einer Offenlegung gestellter oder beschiedener Voranfragen gegenüber dem Parlament, zumal in diesem Stadium der entsprechende Kaufvertrag im Regelfall noch nicht geschlossen sei.

102

VI.

103 In der mündlichen Verhandlung hat der Bundesminister des Innern für die Bundesregierung Stellung genommen und die Verfahrensabläufe im Bundessicherheitsrat erläutert. Ergänzend hat er mitgeteilt, dass die Bundesregierung beabsichtige, Parlament und Öffentlichkeit künftig zeitnäher über Genehmigungsentscheidungen zu informieren. Der Rüstungsexportbericht solle jeweils vor Beginn der parlamentarischen Sommerpause statt zum Ende des Folgejahres erscheinen. Zudem werde es einen Zwischenbericht für das erste Halbjahr des laufenden Jahres im jeweiligen Herbst geben. Über abschließende Genehmigungen des Bundessicherheitsrates werde der Bundestag künftig unverzüglich, spätestens zwei Wochen nach der Tagung des Bundessicherheitsrates schriftlich informiert.

B.

104 Die Anträge des Antragstellers zu 1. sind hinsichtlich der Zusatzfrage (PlenProt 17/119, S. 13802 D) und der dringlichen Frage (PlenProt 17/119, S. 13807 A) teilweise und hinsichtlich der weiteren Zusatzfragen (PlenProt 17/119, S. 13807 B, C) sowie der schriftlichen Frage 7/193 vom 14. Juli 2011 (BTDrucks 17/6658, S. 28) vollumfänglich zulässig. Die Anträge der Antragstellerin zu 2. sind insgesamt zulässig, die der Antragstellerin zu 3. hinsichtlich der schriftlichen Frage 7/175 vom 14. Juli 2011 (BTDrucks 17/6658, S. 27) teilweise und hinsichtlich der beiden Zusatzfragen (PlenProt 17/119, S. 13804 A, B und PlenProt 17/119, S. 13814 B) sowie der schriftlichen Frage 7/174 vom 14. Juli 2011 (BTDrucks 17/6658, S. 26) vollumfänglich zulässig. Im Übrigen sind die Anträge unzulässig.

I.

105 1. Die Parteifähigkeit der Antragsteller als Abgeordnete des Deutschen Bundestages folgt aus Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG. Dem Abgeordneten kommt gemäß Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG ein eigener verfassungsrechtlicher Status zu, der im Organstreitverfahren gegenüber anderen Verfassungsorganen verteidigt werden kann (BVerfGE 108, 251 <270>; 124, 161 <184>; stRspr).

106 2. Die Anträge beziehen sich auf taugliche Antragsgegenstände. Nach § 64 Abs. 1 BVerfGG kann Antragsgegenstand im Organstreitverfahren sowohl eine Maßnahme als auch ein Unterlassen sein. Es kommt somit nicht darauf an, ob es sich bei den gerügten Antworten der Antragsgegnerin jeweils um eine Maßnahme in Form der Verweigerung einer hinreichenden Antwort oder um ein Unterlassen in Form einer pflichtwidrigen Nichtbeantwortung oder einer nicht hinreichenden Be-

antwortung der jeweiligen Anfrage handelt. Die Antwortverweigerung, die schlichte Nichtbeantwortung und die nicht hinreichende Beantwortung der Anfragen der Antragsteller können diese konkret in ihrem jeweiligen Rechtskreis aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG betreffen. Somit sind die Maßnahmen oder Unterlassungen auch rechtserheblich (vgl. BVerfGE 96, 264 <277>; 103, 81 <86>; 104, 310 <324>).

3. Die Anträge der Antragstellerin zu 3. sind berichtigend dahin auszulegen, 107 dass Antragsgegenstand unter anderem die Nichtbeantwortung beziehungsweise unzureichende Beantwortung der unter Sitzungsprotokoll S. 13814 anstatt „S. 13841“ protokollierten Nachfrage und der schriftlichen Frage 175 anstatt „715“ sind. Die offensichtliche Unrichtigkeit der Bezeichnungen ergibt sich aus der Antragsbegründung.

II.

1. Die Antragsteller sind hinsichtlich des überwiegenden Teils der Antragsge- 108 genstände antragsbefugt. Sie beanstanden eine Reaktion der Antragsgegnerin auf an diese gerichtete parlamentarische Anfragen und berufen sich auf Rechte, die sich unmittelbar aus dem Grundgesetz selbst ergeben. Ein die Antragsteller einerseits und die Antragsgegnerin andererseits umschließendes Verfassungsrechtsverhältnis (vgl. etwa BVerfGE 1, 208 <221>; 84, 290 <297>; 124, 161 <185>) liegt vor. Das – fristgerecht eingeleitete – Organstreitverfahren betrifft die Reichweite des aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG abzuleitenden Fragerechts des Abgeordneten und der grundsätzlichen Verpflichtung der Bundesregierung, auf dessen Fragen Rede und Antwort zu stehen (vgl. BVerfGE 124, 161 <185> m.w.N.). Es kann nicht von vornherein ausgeschlossen werden, dass das beanstandete Verhalten der Antragsgegnerin eigene Rechte der Antragsteller, die aus dem verfassungsrechtlichen Rechtsverhältnis zwischen den Beteiligten erwachsen, verletzt (vgl. BVerfGE 94, 351 <362 f.>; 112, 363 <365>). Es erscheint möglich, dass die Antragsgegnerin durch ihre Antworten einen Informationsanspruch der Antragsteller aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG in unzulässiger Weise verkürzt hat. Die Antragsteller haben hinreichend dargelegt, dass sie durch das angegriffene Verhalten der Antragsgegnerin in Rechten verletzt sein können, die ihnen durch das Grundgesetz übertragen worden sind. Eine Verletzung der Rechte der Antragsteller scheidet insbesondere nicht deswegen von vornherein aus, weil die Bundesregierung deren Auskunftsansprüche bereits durch die regelmäßige Veröffentlichung von Rüstungsexportberichten erfüllt. Ob und inwieweit diese ausreichen, um das berechnigte parlamenta-

rische Informationsinteresse zu befriedigen, bedarf vielmehr der Prüfung im Einzelnen (siehe hierzu Rn. 203 ff.).

- 109 a) Hinsichtlich der Teilfrage der Zusatzfrage nach PlenProt 17/119, S. 13802 D zu der Menschenrechtssituation in Saudi-Arabien könnte die Antragsgegnerin Informationsrechte des Antragstellers zu 1. verletzt haben, wenn sie unzutreffende Beschränkungen ihrer Antwortpflicht aufgrund des Ressortprinzips angenommen hätte.
- 110 Hinsichtlich der Teilfrage der dringlichen Frage des Antragstellers zu 1. nach PlenProt 17/119, S. 13807 A in Bezug auf Vermittler, Unterstützer und Nutznießer des Panzergeschäfts mit Saudi-Arabien könnte sich eine Rechtsverletzung aus der Verweigerung einer Sachantwort unter Verkennung der Reichweite des parlamentarischen Informationsanspruchs oder aus einer unzureichenden Begründung der Antwortverweigerung ergeben.
- 111 Hinsichtlich der Zusatzfrage des Antragstellers zu 1. nach PlenProt 17/119, S. 13807 B, C zum Unterschiedsbetrag zwischen dem Kaufpreis der Panzer in Deutschland und in Saudi-Arabien liegt eine mögliche Rechtsverletzung zwar nicht darin, dass auf die „implizite Vorfrage“ nach der Genehmigung eines Panzerexports nicht unmittelbar eingegangen wurde. Eine Antwortpflicht kommt nur hinsichtlich tatsächlich gestellter Fragen in Betracht. Eine Rechtsverletzung könnte sich aber durch das möglicherweise nicht gerechtfertigte oder nicht hinreichend begründete Unterlassen einer Sachantwort auf die Frage nach dem Unterschiedsbetrag hinsichtlich der Kaufpreise ergeben.
- 112 Hinsichtlich der schriftlichen Frage 7/193 des Antragstellers zu 1. vom 14. Juli 2011 (BTDrucks 17/6658, S. 28) besteht die Möglichkeit einer Rechtsverletzung wegen Verkennung der Reichweite des parlamentarischen Informationsanspruchs. Die Frage, welche Angaben die Antragsgegnerin zu getroffenen Entscheidungen bezüglich der Lieferung von 200 Panzern „LEO“ nach Saudi-Arabien macht, richtete sich nach ihrem Zusammenhang auch auf Einzelheiten des konkreten Geschäfts. Dies folgt auch aus der Teilfrage, wie die Antragsgegnerin diese Entscheidungen rechtfertige. Die so verstandene Frage hat die Antragsgegnerin nicht beantwortet.
- 113 b) Gleiches gilt für die dringliche Frage der Antragstellerin zu 2. (PlenProt 17/119, S.13810 D) danach, welche besonderen außen- und sicherheitspoliti-

schen Gründe die Antragsgegnerin für die Genehmigung der Panzerlieferungen anführe und wie sie deren Vereinbarkeit mit einzelnen Kriterien des EU-Kodexes für Waffenausfuhren bewerte, sowie für ihre Zusatzfrage (PlenProt 17/119, S. 13811 A) danach, wie die Antragsgegnerin ausschließe, dass die für Saudi-Arabien genehmigten Rüstungsexportgüter zu innerer Repression genutzt würden.

In Bezug auf die Zusatzfrage nach PlenProt 17/119, S. 13803 D, ob ausgeschlossen werden könne, dass bei der Entscheidung beschäftigungs- oder industriepolitische Gründe eine Rolle gespielt hätten, ist die Antragstellerin zu 2. ebenfalls antragsbefugt. Die Antragsgegnerin gibt zwar an, dass solche Gründe nachrangig eine Rolle spielen könnten. Sie macht jedoch keine Angaben zum konkreten Geschäft und verletzt damit möglicherweise unter Verkennung der Reichweite des Auskunftsrechts der Abgeordneten Rechte der Antragstellerin zu 2. 114

Antragsbefugt ist die Antragstellerin zu 2. auch hinsichtlich der schriftlichen Frage 7/132 (BTDrucks 17/6658, S. 24) danach, wann die Antragsgegnerin den Verkauf bestimmter Rüstungsgüter nach Algerien genehmigt habe und welche besonderen außen- und sicherheitspolitischen Gründe sie für die Genehmigung anführe. Die Frage zielte mit der Formulierung „besonderen ... Gründe“ ersichtlich auf den Einzelfall. Die Ausführungen der Antragsgegnerin zu den allgemein bei der Entscheidung über Rüstungsexporte nach Algerien zu berücksichtigenden Aspekten beantworten diese Frage nicht. 115

c) Die Antragstellerin zu 3. ist hinsichtlich der Zusatzfrage nach PlenProt 17/119, S. 13804 A, B antragsbefugt. Die Frage, ob es stimme, dass die Zustimmung Israels und der USA eingeholt und erteilt worden sei, wurde – möglicherweise unter Verkennung des Auskunftsrechts – in der Sache nicht beantwortet. Auf diese Teilfrage beschränkt sich die Rüge der Antragstellerin zu 3. Die Teilfrage nach der universellen Gültigkeit von Menschenrechten ist nicht Streitgegenstand. 116

Die Antragsbefugnis besteht auch hinsichtlich der Zusatzfrage nach PlenProt 17/119, S. 13814 B. Mit dieser Frage wollte die Antragstellerin zu 3. ersichtlich einen Widerspruch in der Haltung der Antragsgegnerin in den Bereichen Entwicklungshilfe und Rüstungsexporte nachweisen. Eine Rechtsverletzung kann darin liegen, dass für eine vollständige Sachantwort möglicherweise eine Gegenüberstellung der jeweiligen Kriterien erforderlich gewesen wäre. 117

- 118 Hinsichtlich der schriftlichen Frage 7/174 vom 14. Juli 2011 (BTDrucks 17/6658, S. 26) ist die Antragstellerin zu 3. ebenfalls antragsbefugt. Die Frage bezieht sich auf die Begründung der getroffenen Entscheidungen über die Lieferung von Panzern. Da konkret nach „getroffenen“ Entscheidungen gefragt war, beantworten die allgemeinen Ausführungen der Antragsgegnerin zu Entscheidungen auf Grundlage der Richtlinien und zur besonderen Bedeutung der Menschenrechte die Frage nicht vollständig. Die Antragsgegnerin hat eine Stellungnahme zum konkreten Geschäft unter Hinweis auf die Geheimhaltungsbedürftigkeit abgelehnt und damit möglicherweise unter Verkennung des Auskunftsrechts Rechte der Antragstellerin zu 3. verletzt.
- 119 Auch die Teilfrage der schriftlichen Frage 7/175 vom 14. Juli 2011 (BTDrucks 17/6658, S. 27) nach Vermittlern, Unterstützern in der Bundesregierung und Nutznießern des Geschäfts wurde nicht beantwortet.
- 120 2. Hinsichtlich einzelner vom Antragsteller zu 1. und der Antragstellerin zu 3. gestellter Fragen fehlt es an der Antragsbefugnis, weil eine Rechtsverletzung von vornherein ausgeschlossen werden kann.
- 121 a) Dem Antragsteller zu 1. fehlt es hinsichtlich einer Teilfrage der Zusatzfrage nach PlenProt 17/119, S. 13802 D, einer Teilfrage der dringlichen Frage nach PlenProt 17/119, S. 13807 A, der Zusatzfrage nach PlenProt 17/119, S. 13807 D und der schriftlichen Frage 7/84 vom 8. Juli 2011 an der Antragsbefugnis. Insoweit kann ausgeschlossen werden, dass das Antwortverhalten der Antragsgegnerin eigene Rechte des Antragstellers zu 1. verletzt haben könnte.
- 122 Soweit die Zusatzfrage nach PlenProt 17/119, S. 13802 D darauf gerichtet war, ob bei der geschilderten Menschenrechtsslage in Saudi-Arabien nach den Richtlinien für Rüstungsexporte Genehmigungen nicht in Betracht kämen, ist sie hinreichend beantwortet worden. Die Antragsgegnerin hat angegeben, dass die Menschenrechtsslage im Rahmen eines Abwägungsprozesses zu berücksichtigen sei. Damit hat sie den Standpunkt zum Ausdruck gebracht, dass die Menschenrechtsslage als solche eine Genehmigung nicht in jedem Fall ausschließt.
- 123 Soweit sich die dringliche Frage nach PlenProt 17/119, S. 13807 A auf „nützliche Aufwendungen“ beim Zustandekommen des Panzergeschäfts bezog, ist sie mit der Angabe der Antragsgegnerin, ihr lägen keinerlei Erkenntnisse über geleistete gesetzeswidrige Zahlungen vor, hinreichend beantwortet worden. Es ist ins-

besondere nicht ersichtlich, dass die Antragsgegnerin die Frage zu eng auslegt, wenn sie „nützliche Aufwendungen“ als „gesetzeswidrige Zahlungen“ versteht. Das Verständnis „nützlicher Aufwendungen“ als Bestechungsgelder und damit gesetzeswidrige Zahlungen (§§ 331 ff. StGB) steht nicht in Widerspruch zum allgemeinen Sprachgebrauch. Auch der Antragsteller zu 1. selbst gebraucht den Begriff in diesem Sinne, etwa in der Zusatzfrage nach PlenProt 17/119, S. 13807 B, C („sogenannte nützliche Aufwendungen, das heißt Bestechungsgelder“).

Auch die Zusatzfrage nach PlenProt 17/119, S. 13807 D danach, ob die Antragsgegnerin bereit sei, über die Einzelheiten des Geschäfts Auskunft zu geben, oder ob die Antwort weiter in verfassungswidriger Weise verweigert werde, wurde beantwortet. Mit ihrer Antwort hat die Antragsgegnerin klar zum Ausdruck gebracht, dass sie nicht bereit sei, über Einzelheiten des Geschäfts Auskunft zu geben, und den Vorwurf der Verfassungswidrigkeit zurückgewiesen. Die Argumentation des Antragstellers zu 1., er habe „ersichtlich“ Einzelheiten über den Waffenexport zu erfahren versucht und insoweit keine Antwort erhalten, macht die Möglichkeit einer Rechtsverletzung nicht plausibel. Die Frage lässt sich in dem von der Antragsgegnerin zugrunde gelegten Sinn verstehen. Wollte der Antragsteller zu 1. sie nicht so verstanden wissen, so hätte es ihm obliegen, sie von vornherein anders zu formulieren oder ihren Sinn durch eine entsprechende Nachfrage klarzustellen. 124

Entsprechendes gilt hinsichtlich der schriftlichen Frage 7/84 vom 8. Juli 2011, inwieweit es zutrefte, dass die Bundeswehr Leopard-Panzer nach Saudi-Arabien schicken und dort testen wolle, und wie dieses Vorhaben im Zusammenhang mit dem offenbar genehmigten Verkauf stehe. Die Korrektheit der Antwort der Antragsgegnerin, dass Leopard-Panzer weder von der Bundeswehr selbst noch durch Beauftragte in Saudi-Arabien getestet würden, zieht der Antragsteller zu 1. nicht in Zweifel. Er rügt vielmehr, die Antragsgegnerin habe Tests in den Arabischen Emiraten verschwiegen und damit bewusst das offensichtliche Ziel der Fragestellung ignoriert. Dass die Antragsgegnerin die Frage pflichtwidrig zu eng ausgelegt hätte, ist jedoch nicht ersichtlich. Vom Fragesteller kann eine sorgfältige Formulierung seiner Fragen erwartet werden. Daher ist bei der Auslegung einer parlamentarischen Anfrage zunächst vom Wortlaut und dem Zusammenhang auszugehen, in den die Frage ausdrücklich gestellt ist (vgl. BVerfGE 110, 199 <213>). Wo allerdings Ungenauigkeiten bei der Formulierung der Frage erkennbar aus einem Informationsdefizit des Fragestellers resultieren, ist bei der Beantwortung dem dahinter stehenden Informationsbedürfnis so weit wie möglich Rechnung zu 125

tragen. Vorliegend hat die Antragsgegnerin die Frage ihrem Wortlaut entsprechend beantwortet, ohne dabei ein erkennbares Informationsbedürfnis des Fragestellers außer Acht zu lassen. Zwar könnte die Bezugnahme auf nur gerüchteweise bekannte Äußerungen bei einer bestimmten Veranstaltung auf ein Informationsdefizit des Antragstellers zu 1. hinweisen, welches für eine großzügigere Auslegung der Frage hätte sprechen können. Da die Frage aber im Kontext der Diskussion über Lieferung von Rüstungsgütern nach Saudi-Arabien erfolgt ist und der Test des Leopard-Panzers in den Vereinigten Arabischen Emiraten nach dem unwidersprochenen Vorbringen der Antragsgegnerin mit einem solchen etwaigen Rüstungsgeschäft nicht in Zusammenhang stand, bestand für die Antragsgegnerin kein hinreichender Anlass, die Frage über den Wortlaut hinaus zu verstehen.

- 126 b) Der Antragstellerin zu 3. fehlt die Antragsbefugnis im Hinblick auf ihre schriftliche Frage 7/175 (BTDrucks 17/6658, S. 27), soweit sie sich darin nach „nützliche[n] Aufwendungen“ erkundigt. Mit der Angabe der Antragsgegnerin, es lägen ihr keine Erkenntnisse über geleistete gesetzeswidrige Zahlungen vor, ist die Frage hinreichend beantwortet worden. Auch hier durfte die Antragsgegnerin „nützliche Aufwendungen“ als „gesetzeswidrige Zahlungen“ verstehen.

III.

- 127 Das Rechtsschutzbedürfnis der Antragsteller in Bezug auf die Fragen zu Panzerlieferungen nach Saudi-Arabien besteht fort. Es wird insbesondere nicht dadurch beseitigt, dass die Antragsgegnerin angekündigt hat, ihre Berichtspraxis zu ändern und den Deutschen Bundestag binnen zwei Wochen über Genehmigungsentscheidungen des Bundessicherheitsrates zu informieren, denn die Antragsgegnerin stellt die streitige Verpflichtung zur Beantwortung von Anfragen zu Entscheidungen des Bundessicherheitsrates im hiesigen Verfahren weiterhin in Abrede. Außerdem betrifft die beabsichtigte zeitnahe Information des Deutschen Bundestages nur erteilte Genehmigungen und nicht auch Entscheidungen des Bundessicherheitsrates über Voranfragen.

- 128 Die Antragsteller haben ein objektives Interesse an der Klärung der Reichweite des aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG abzuleitenden Fragerechts des Abgeordneten und der Antwortpflicht der Bundesregierung (vgl. zum Klarstellungsinteresse BVerfGE 121, 135 <152>; 131, 152 <194>; Beschluss des Zweiten Senats vom 6. Mai 2014 - 2 BvE 3/12 -, juris, Rn. 6). Auch der zwischenzeitliche Ablauf der Legislaturperiode lässt das Rechtsschutzbedürfnis

nis nicht entfallen, da die Antragsteller weiterhin Mitglieder des Deutschen Bundestages sind (vgl. BVerfGE 87, 207 <209>).

C.

Die Anträge sind – soweit zulässig – teilweise begründet. 129

I.

1. Aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 und Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG folgt ein Frage- und Informationsrecht des Deutschen Bundestages gegenüber der Bundesregierung, an dem die einzelnen Abgeordneten und die Fraktionen als Zusammenschlüsse von Abgeordneten nach Maßgabe der Ausgestaltung in der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages teilhaben und dem grundsätzlich eine Antwortpflicht der Bundesregierung korrespondiert (vgl. BVerfGE 124, 161 <188>; stRspr). Aus dem Frage- und Interpellationsrecht des Parlaments folgt für die Mitglieder der Bundesregierung daher die verfassungsrechtliche Verpflichtung, auf Fragen Rede und Antwort zu stehen. Die Antworten der Bundesregierung auf schriftliche Anfragen und auf Fragen in der Fragestunde des Deutschen Bundestages sollen dazu dienen, dem Bundestag und den einzelnen Abgeordneten die für ihre Tätigkeit nötigen Informationen auf rasche und zuverlässige Weise zu verschaffen. Die Bundesregierung schafft mit ihren Antworten auf parlamentarische Anfragen so die Voraussetzungen für eine sachgerechte Arbeit innerhalb des Parlaments (vgl. zum Ganzen BVerfGE 13, 123 <125>; 57, 1 <5>; 105, 252 <270>; 105, 279 <306>; 124, 161 <187 ff.>). 130

Das parlamentarische Regierungssystem wird auch durch die Kontrollfunktion des Parlaments geprägt. Die parlamentarische Kontrolle von Regierung und Verwaltung verwirklicht den Grundsatz der Gewaltenteilung, der für das Grundgesetz ein tragendes Funktions- und Organisationsprinzip darstellt. 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 (vgl. BVerfGE 3, 225 <247>; 7, 183 <188>; 9, 268 <279>; 22, 106 <111>; 34, 52 <59>; 95, 1 <15>). Er gebietet gerade im Hinblick auf die starke Stellung der Regierung, zumal wegen mangelnder Eingriffsmöglichkeiten des Parlaments in den der Exekutive zukommenden Bereich unmittelbarer Handlungsinitiative und Gesetzesanwendung, eine Auslegung des Grundgesetzes dahin, dass parlamentarische Kontrolle auch tat- 131

sächlich wirksam werden kann. Ohne Beteiligung am Wissen der Regierung kann das Parlament sein Kontrollrecht gegenüber der Regierung nicht ausüben. Daher kommt dem parlamentarischen Informationsinteresse besonders hohes Gewicht zu, soweit es um die Aufdeckung möglicher Rechtsverstöße und vergleichbarer Missstände innerhalb von Regierung und Verwaltung geht (vgl. BVerfGE 67, 100 <130>; 110, 199 <219, 222>; 124, 78 <121>).

132 Die Kontrollfunktion ist zugleich Ausfluss der aus dem Demokratieprinzip folgenden Verantwortlichkeit der Regierung gegenüber dem Parlament. Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG gestaltet den Grundsatz der Volkssouveränität aus. Er legt fest, dass das Volk die Staatsgewalt, deren Träger es ist, außer durch Wahlen und Abstimmungen durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausübt. Das setzt voraus, dass das Volk einen effektiven Einfluss auf die Ausübung der Staatsgewalt durch diese Organe hat. Deren Akte müssen sich auf den Willen des Volkes zurückführen lassen und ihm gegenüber verantwortet werden (vgl. BVerfGE 83, 60 <72>; 93, 37 <66>; 130, 76 <123>). Dieser Zurechnungszusammenhang zwischen Volk und staatlicher Herrschaft wird außer durch die Wahl des Parlaments, die vom Parlament beschlossenen Gesetze als Maßstab der vollziehenden Gewalt und die grundsätzliche Weisungsgebundenheit der Verwaltung gegenüber der Regierung auch durch den parlamentarischen Einfluss auf die Politik der Regierung hergestellt. Das „Ausgehen der Staatsgewalt“ vom Volk muss für das Volk wie auch die Staatsorgane jeweils konkret erfahrbar und praktisch wirksam sein. Es muss ein hinreichender Gehalt an demokratischer Legitimation erreicht werden, ein bestimmtes Legitimationsniveau (vgl. BVerfGE 83, 60 <72>; 93, 37 <67>; 107, 59 <87>; 130, 76 <124>). Nur das vom Volk gewählte Parlament kann den Organ- und Funktionsträgern der Verwaltung auf allen ihren Ebenen demokratische Legitimation vermitteln. Im Fall der nicht durch unmittelbare Volkswahl legitimierten Amtswalter und Organe setzt die demokratische Legitimation der Ausübung von Staatsgewalt regelmäßig voraus, dass sich die Bestellung der Amtsträger auf das Staatsvolk zurückführen lässt und ihr Handeln eine ausreichende sachlich-inhaltliche Legitimation erfährt. In personeller Hinsicht ist eine hoheitliche Entscheidung demokratisch legitimiert, wenn sich die Bestellung desjenigen, der sie trifft, durch eine ununterbrochene Legitimationskette auf das Staatsvolk zurückführen lässt. Die sachlich-inhaltliche Legitimation wird durch Gesetzesbindung und Bindung an Aufträge und Weisungen der Regierung vermittelt. Letztere entfaltet Legitimationswirkung aufgrund der Verantwortlichkeit der Regierung gegenüber der Volksvertretung (BVerfGE 93, 37 <67 f.>; 107, 59 <87 f.>; 130, 76 <124>).

Geheimhaltung gegenüber dem Parlament beschränkt die parlamentarischen Kontrollmöglichkeiten und kann deshalb den notwendigen demokratischen Legitimationszusammenhang beeinträchtigen oder unterbrechen (vgl. BVerfGE 130, 76 <128>). 133

2. Der Informationsanspruch des Bundestages und der einzelnen Abgeordneten besteht gleichwohl nicht grenzenlos. 134

a) Er kann sich von vornherein nicht auf Angelegenheiten beziehen, die nicht in die Zuständigkeit der Bundesregierung fallen, da es insoweit an einer Verantwortlichkeit der Bundesregierung gegenüber dem Deutschen Bundestag fehlt (BVerfGE 124, 161 <189>). 135

b) Begrenzt wird der Informationsanspruch des Bundestages und der einzelnen Abgeordneten auch durch das Gewaltenteilungsprinzip (siehe Rn. 131). In seiner grundgesetzlichen Ausformung als Gebot der Unterscheidung zwischen gesetzgebender, vollziehender und rechtsprechender Gewalt (Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG) dient dieses Prinzip zugleich einer funktionsgerechten Zuordnung hoheitlicher Befugnisse zu unterschiedlichen, jeweils aufgabenspezifisch ausgeformten Trägern öffentlicher Gewalt und sichert die rechtliche Bindung aller Staatsgewalt (BVerfGE 124, 78 <120>). Das Grundgesetz fordert keine absolute Trennung, sondern gegenseitige Kontrolle, Hemmung und Mäßigung der Gewalten (BVerfGE 95, 1 <15>). Die Zweige der Staatsgewalt sind aufeinander bezogen und miteinander verschränkt, dürfen aber ihrer jeweiligen Eigenheit und ihrer spezifischen Aufgaben und Zuständigkeiten nicht beraubt werden (BVerfGE 9, 268 <279 f.>; stRspr). Das Gewaltenteilungsprinzip ist damit zugleich Grund und Grenze des Informationsanspruchs des Parlaments gegenüber der Regierung. Je weiter ein parlamentarisches Informationsbegehren in den inneren Bereich der Willensbildung der Regierung eindringt, desto gewichtiger muss es sein, um sich gegen ein von der Regierung geltend gemachtes Interesse an Vertraulichkeit durchsetzen zu können (vgl. BVerfGE 110, 199 <222>; 124, 78 <122 f.>). 136

aa) Die Verantwortung der Regierung gegenüber Parlament und Volk setzt notwendigerweise einen Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung voraus, der einen grundsätzlich nicht ausforschbaren Initiativ-, Beratungs- und Handlungsbe- reich einschließt. Dazu gehört zum Beispiel die Willensbildung der Regierung selbst, sowohl hinsichtlich der Erörterungen im Kabinett als auch bei der Vorbereitung von Kabinetts- und Ressortentscheidungen, die sich vornehmlich in ressort- 137

übergreifenden und -internen Abstimmungsprozessen vollzieht (BVerfGE 67, 100 <139>; 110, 199 <214, 222>; 124, 78 <120>; 131, 152 <210>). Bei dem einer konkreten Positionierung vorgelagerten Willensbildungsprozess der Bundesregierung handelt es sich um einen von verschiedenen innen- und außenpolitischen sowie innerorganschaftlichen Belangen, Erwägungen und Entwicklungen abhängigen Vorgang, der den Bereich der Bundesregierung noch nicht verlässt und über den der Bundestag von Verfassungs wegen grundsätzlich (noch) nicht zu informieren ist (vgl. BVerfGE 131, 152 <206>). Eine Pflicht der Regierung, parlamentarischen Informationswünschen zu entsprechen, besteht danach in der Regel nicht, wenn die Information zu einem Mitregieren Dritter bei Entscheidungen führen kann, die in der alleinigen Kompetenz der Regierung liegen (BVerfGE 110, 199 <214>; 124, 78 <120 f.>). Diese Gefahr besteht bei Informationen aus dem Bereich der Vorbereitung von Regierungsentscheidungen regelmäßig, solange die Entscheidung noch nicht getroffen ist (BVerfGE 110, 199 <214>; 124, 78 <122>). So könnte ein so wesentlicher Teil einer politischen Entscheidung wie die Bestimmung des Zeitpunkts, zu dem sie fallen soll, der Regierung weitgehend aus der Hand genommen werden, wenn das Parlament schon vor diesem Zeitpunkt auf den Stand der Entscheidungsvorbereitung innerhalb der Regierung zugreifen könnte (vgl. BVerfGE 110, 199 <214 f.>).

138 Die Kontrollkompetenz des Bundestages erstreckt sich demnach grundsätzlich nur auf bereits abgeschlossene Vorgänge; sie enthält nicht die Befugnis, in laufende Verhandlungen und Entscheidungsvorbereitungen einzugreifen (BVerfGE 67, 100 <139>; 110, 199 <215>; 124, 78 <121>). Der aus dem Gewaltenteilungsprinzip folgende Schutz vor informatorischen Eingriffen in den Bereich exekutiver Entscheidungsvorbereitung erschöpft sich jedoch nicht in dieser Abschirmung gegen unmittelbare Eingriffe in die autonome Kompetenzausübung der Regierung, sondern wirkt über den Zeitpunkt einer Entscheidung hinaus (BVerfGE 110, 199 <215>).

139 bb) Die Rüstungsexportkontrolle ist nicht wegen der außenpolitischen Bedeutung dieses Teilbereichs des Regierungshandelns von vornherein jeglicher parlamentarischen Kontrolle entzogen. Im Bereich der auswärtigen Politik hat das Grundgesetz in Anknüpfung an die traditionelle Staatsauffassung der Regierung aber einen weit bemessenen Spielraum zu eigenverantwortlicher Aufgabenwahrnehmung überlassen. Die Rolle des Parlaments als Gesetzgebungsorgan ist schon aus Gründen der Funktionsgerechtigkeit in diesem Bereich beschränkt (BVerfGE 104, 151 <207>; vgl. auch schon BVerfGE 49, 89 <125>; 68, 1 <87>).

Eine erweiternde Auslegung der Zustimmung- oder Mitwirkungsbefugnisse des Bundestages würde die außen- und sicherheitspolitische Handlungsfähigkeit der Bundesregierung ungerechtfertigt beschneiden und auf eine nicht funktionsgerechte Teilung der Staatsgewalt hinauslaufen (BVerfGE 104, 151 <207>).

Dies bedeutet aber nicht, dass wesentliche Entscheidungen am Bundestag 140 vorbei getroffen werden könnten. Auch die der Bundesregierung anvertraute auswärtige Gewalt steht keineswegs außerhalb parlamentarischer Kontrolle. Dem Bundestag, der Entscheidungen der Exekutive in auswärtigen Angelegenheiten missbilligt, verbleiben jedoch auch in diesem Bereich seine parlamentarischen Kontrollbefugnisse (vgl. BVerfGE 49, 89 <125>; 68, 1 <89, 109>; 90, 286 <364>; 104, 151 <207>). Er kann sein Frage-, Debatten- und Entschließungsrecht ausüben, seine Kontroll- und Haushaltsbefugnisse wahrnehmen und dadurch auf die Entscheidungen der Regierung einwirken oder durch Wahl eines neuen Bundeskanzlers die Regierung stürzen (BVerfGE 68, 1 <109 f.>).

Entsprechendes gilt für den Bereich der Rüstungsexportkontrolle. Zwar weist 141 Art. 26 Abs. 2 Satz 1 GG der Bundesregierung die Zuständigkeit für die Genehmigung von Kriegswaffenexporten zu. Hierdurch wird die Erfüllung dieser Aufgabe der Kontrolle durch das Parlament aber nicht von vornherein entzogen (so aber Glawe, DVBl 2012, S. 329 <335>). Vielmehr ist zwischen parlamentarischer Mitwirkung einerseits und parlamentarischer Kontrolle andererseits zu unterscheiden. Eine Mitwirkung des Parlaments bei der Ausübung von Staatsfunktionen kommt nur dort in Betracht, wo sie durch das Grundgesetz ausdrücklich vorgesehen ist. Die Gewaltenteilung darf nicht unter Berufung auf das Demokratieprinzip durch Einräumung parlamentarischer Mitentscheidungsbefugnisse unterlaufen, die grundgesetzliche Kompetenzordnung nicht durch die Konstruktion eines allumfassenden Parlamentsvorbehalts überlagert werden (vgl. BVerfGE 68, 1 <87>). Daraus ist aber keine Einschränkung der parlamentarischen Verantwortlichkeit der Regierung zu folgern. In der Ausübung parlamentarischer Kontrolle liegt kein verfassungswidriger Einbruch in den Gestaltungsbereich der Exekutive. Sie kommt auch dort zum Tragen, wo das Grundgesetz eine ausschließliche Zuständigkeit der Regierung begründet. Unter dem Gesichtspunkt der demokratischen Legitimation staatlichen Handelns tritt die parlamentarische Kontrolle an die Stelle der in dem Bereich ausschließlicher Zuständigkeit der Regierung fehlenden sachlich-inhaltlichen Mitwirkungsrechte des Parlaments. Die Zuständigkeitszuweisung des Art. 26 Abs. 2 Satz 1 GG schafft somit für sich genommen keinen der parlamenta-

rischen Verantwortung grundsätzlich entzogenen Raum gubernativen Entscheidens.

142 cc) Die Beratung und Beschlussfassung im Bundessicherheitsrat unterfallen dem Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung.

143 (1) Der Bundesregierung steht es auch ohne ausdrückliche verfassungsrechtliche Ermächtigung im Rahmen ihrer Organisationsgewalt zu, Kabinettsausschüsse einzurichten, die gegenüber dem Regierungskollegium eine vorbereitende und beratende Funktion ohne eigenes Entscheidungsrecht ausüben (Busse, DVBl 1993, S. 413 <414>; Böckenförde, Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung, 2. Aufl. 1998, S. 246; Detterbeck, in: Isensee/P. Kirchhof, HStR III, 3. Aufl. 2005, § 66 Rn. 63; Schröder, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 2, 6. Aufl. 2010, Art. 65 Rn. 37; Pieroth, in: Jarass/Pieroth, GG, 12. Aufl. 2012, Art. 65 Rn. 6). Soweit ein solcher Ausschuss Entscheidungen des Kabinetts vorbereitet, unterfallen die Ausschussberatungen und -ergebnisse grundsätzlich in demselben Umfang dem Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung wie eigene Vorbereitungs-handlungen des Regierungskollegiums.

144 Nach der derzeitigen Staatspraxis bereitet der Bundessicherheitsrat Entscheidungen des Kabinetts allerdings nicht vor, sondern wird an seiner Stelle tätig. Dem Vorbringen der Antragsgegnerin zufolge wird nach der Befassung des Bundessicherheitsrates keine Kabinettsentscheidung mehr herbeigeführt (so auch Zähle, Der Staat 44 (2005), S. 462 <476>). Folglich können sich die Beschlüsse des Bundessicherheitsrates über Genehmigungen nach dem Kriegswaffenkontrollgesetz, dem Außenwirtschaftsgesetz und der Außenwirtschaftsverordnung allein an den jeweils zuständigen Fachminister richten, im Bereich der Kriegswaffen also an den Minister, dem nach § 11 Abs. 2 und 3 KWKG in Verbindung mit § 1 der Ersten Durchführungsverordnung zum KWKG die Befugnis zur Erteilung und zum Widerruf der Genehmigung für seinen Geschäftsbereich übertragen ist. Dieser Fachminister erteilt die Genehmigung gegenüber dem Antrag stellenden Unternehmen durch entsprechenden Bescheid.

145 Allerdings dürfen nach Art. 26 Abs. 2 Satz 1 GG zur Kriegführung bestimmte Waffen nur mit Genehmigung „der Bundesregierung“ hergestellt, befördert und in Verkehr gebracht werden. Das Grundgesetz unterscheidet zwischen Befugnissen und Zuständigkeiten der Bundesregierung und solchen einzelner Bundesminister (vgl. die Auflistung in BVerfGE 132, 1 <21>). Die Bundesregierung ist ein Kolle-

gialorgan, das nach Art. 62 GG aus dem Bundeskanzler und aus den Bundesministern besteht. Bei Regelungen des Grundgesetzes, die eine Entscheidungszuständigkeit der Bundesregierung vorsehen, ist daher grundsätzlich davon auszugehen, dass es eines Beschlusses des gesamten Kabinetts bedarf (BVerfGE 91, 148 <166>; 115, 118 <149>; 132, 1 <21>). Ausnahmsweise können unter dem Begriff der Bundesregierung jedoch auch die jeweils ressortzuständigen Minister verstanden werden, wenn Sinn und Zweck der jeweiligen Regelung eine solche Auslegung gebieten (BVerfGE 26, 338 <396>). So wird etwa zu der Regelung in Art. 86 GG betreffend die bundeseigene Verwaltung die Ansicht vertreten, dass mangels Betroffenheit der Länder (auch) der jeweilige Fachminister für seinen Bereich Verwaltungsvorschriften und Regelungen über die Einrichtung der Behörden erlassen kann (BVerwGE 36, 327 <333>; Hermes, in: Dreier, GG, Bd. III, 2. Aufl. 2008, Art. 86 Rn. 52; Ibler, in: Maunz/Dürig, GG, Mai 2008, Art. 86 Rn. 135; Burgi, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 3, 6. Aufl. 2010, Art. 86 Rn. 67).

In der Literatur wird teilweise die Ansicht vertreten, dass Art. 26 Abs. 2 Satz 1 146 GG keine Entscheidung des Kabinetts verlange (Pottmeyer, Kriegswaffenkontrollgesetz, 2. Aufl. 1994, § 11 Rn. 2; Frank, in: AK-GG, 3. Aufl. 2001, Art. 26 Rn. 47; Hernekamp, in: v. Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, Bd. 2, 6. Aufl. 2012, Art. 26 Rn. 29) oder dass Art. 26 Abs. 2 Satz 2 GG eine Delegationsbefugnis beinhalte (Bieneck, Handbuch des Außenwirtschaftsrechts, 2. Aufl. 2005, § 41 Rn. 4).

Überwiegend wird jedoch davon ausgegangen, dass die Delegation der Ge- 147 nehmigungserteilung auf einzelne Minister mit Art. 26 Abs. 2 Satz 1 GG nicht vereinbar und § 11 Abs. 2 KWKG aus diesem Grunde verfassungswidrig sei (Epping, Grundgesetz und Kriegswaffenkontrolle, 1993, S. 210 ff.; Hartwig, in: Umbach/Clemens, Bd. 1, 2002, Art. 26 Rn. 40; Herdegen, in: Maunz/Dürig, GG, März 2014, Art. 26 Rn. 56; Pernice, in: Dreier, GG, Bd. 2, 2. Aufl. 2006, Art. 26 Rn. 28; Fink, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 2, 6. Aufl. 2010, Art. 26 Rn. 76; Hillgruber, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf, GG, 12. Aufl. 2011, Art. 26 Rn. 12; Schmahl, in: Sodan, GG, 2. Aufl. 2011, Art. 26 Rn. 13; Streinz, in: Sachs, GG, 6. Aufl. 2011, Art. 26 Rn. 46; Hobe, in: Berliner Kommentar zum GG, Nov. 2012, Art. 26 Rn. 18; Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, 12. Aufl. 2012, Art. 26 Rn. 10).

(2) Es bedarf vorliegend keiner Entscheidung, ob die Bundesregierung zur 148 Einrichtung des Bundessicherheitsrates und zur Übertragung der Entscheidungsbefugnis über Kriegswaffenexportanträge auf diesen oder auf einzelne Bundesmi-

nister berechtigt ist. Denn im Rechtsverhältnis zum Deutschen Bundestag und seinen Mitgliedern sind die Genehmigungsentscheidungen nach Art. 26 Abs. 2 Satz 1 GG der Bundesregierung zuzuordnen und durch diese unmittelbar gegenüber dem Parlament und mittelbar gegenüber dem Volk zu verantworten, gleich ob sie durch das Kabinett, durch einen von diesem eingesetzten Ausschuss oder durch einen einzelnen Minister getroffen werden. Genauso wenig, wie die Bundesregierung sich durch eine Delegation der ihr durch das Grundgesetz zugewiesenen Entscheidungsbefugnisse ihrer Verantwortung für die getroffenen Entscheidungen entledigen kann, führt eine solche Delegation – gleich ob zulässig oder unzulässig – dazu, dass die Entscheidung des Ministers und die darauf bezogene Willensbildung im Bundessicherheitsrat den Charakter des Regierungshandelns verlören und dem Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung entzogen wären. Ein möglicher Verstoß gegen ein aus der Verfassung abzuleitendes Delegationsverbot änderte nichts daran, dass die Willensbildung im Bundessicherheitsrat im System der Gewaltenteilung der Regierung zuzuordnen ist, zumal in diesem Unterausschuss des Regierungskollegiums allein Regierungsmitglieder stimmberechtigt sind. Der aus dem Gewaltenteilungsprinzip folgende Schutz vor informativischen Eingriffen in den Bereich exekutiver Entscheidungsvorbereitung würde durch einen solchen Verstoß nicht entbehrlich. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass die Bundesregierung, die den Bundessicherheitsrat durch einen Kabinettsbeschluss eingerichtet hat, dieses Gremium jederzeit durch entsprechenden Beschluss auflösen oder einzelne Beratungen „an sich ziehen“ könnte.

149 Der Teilnahme des Bundessicherheitsrates am Kernbereichsschutz steht nicht entgegen, dass an dessen Sitzungen neben Regierungsmitgliedern auch der Chef des Bundeskanzleramtes, der Generalinspekteur der Bundeswehr, die Chefs des Bundespräsidialamtes und des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, die Beauftragte der Bundesregierung für Fragen der Abrüstung und Rüstungskontrolle sowie bei Bedarf weitere Dritte teilnehmen können. Hierdurch verliert das Gremium nicht den direkten Bezug zu der Willensbildung innerhalb der Bundesregierung, der die Genehmigungsentscheidungen nach Art. 26 Abs. 2 Satz 1 GG vorbehalten sind. Soweit der Senat für die sogenannte Präsidentenrunde entschieden hat, dass diese an dem Schutz des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung nicht im gleichen Umfang teilnimmt wie das Kabinett (BVerfGE 124, 78 <137>), ist diese Entscheidung auf den Bundessicherheitsrat nicht übertragbar. Die Funktion der Präsidentenrunde besteht lediglich im Austausch von Informationen, der Beratung sowie in der Vorbereitung einer Entscheidungsfindung in den zuständigen Ressorts in Fragen der äußeren und inneren

Sicherheit. Weder handelt es sich um ein Entscheidungsgremium, noch dienen die Beratungen der Präsidentenrunde notwendiger- oder auch nur typischerweise der unmittelbaren Vorbereitung von Kabinettsentscheidungen (BVerfG, a.a.O.). Erst recht treten sie nicht faktisch an deren Stelle.

c) Eine weitere Grenze des Informationsanspruchs des Bundestages bildet 150 das Wohl des Bundes oder eines Landes (Staatswohl), das durch das Bekanntwerden geheimhaltungsbedürftiger Informationen gefährdet werden kann (vgl. BVerfGE 67, 100 <134 ff.>; 124, 78 <123> jeweils für das Beweiserhebungsrecht parlamentarischer Untersuchungsausschüsse). Die Frage, welche Grenzen die Verfassung dem parlamentarischen Frage- und Untersuchungsrecht setzt, ist unter Berücksichtigung seiner Bedeutung im Verfassungsgefüge zu beantworten. Dies gilt auch für die Auslegung und Anwendung des Begriffs der Gefährdung des Staatswohls (vgl. BVerfGE 124, 78 <123>). Dabei ist zu berücksichtigen, dass der Bundestag in der Geheimschutzordnung in detaillierter Weise die Voraussetzungen für die Wahrung von Dienstgeheimnissen bei der Aufgabenerfüllung des Bundestages festgelegt hat (vgl. BVerfGE 67, 100 <135>; 77, 1 <48>; vgl. auch BVerfGE 70, 324 <359>). Die Verschwiegenheitspflicht aufgrund parlamentsrechtlicher Regelungen wird durch die strafrechtliche Sanktion des § 353b Abs. 2 Nr. 1 StGB bekräftigt. Diese Geheimschutzbestimmungen sind Ausdruck der Tatsache, dass das Parlament ohne eine Beteiligung am geheimen Wissen der Regierung weder das Gesetzgebungsrecht noch das Haushaltsrecht noch das parlamentarische Kontrollrecht gegenüber der Regierung auszuüben vermöchte (BVerfGE 67, 100 <135>; 70, 324 <359>). Zudem ist zu berücksichtigen, dass das Staatswohl im parlamentarischen Regierungssystem des Grundgesetzes nicht allein der Bundesregierung, sondern dem Bundestag und der Bundesregierung gemeinsam anvertraut ist (vgl. BVerfGE 67, 100 <136>; 124, 78 <124>). Das Parlament und seine Organe können nicht als Außenstehende behandelt werden, die zum Kreis derer gehören, vor denen Informationen zum Schutz des Staatswohls geheim zu halten sind (BVerfGE 124, 78 <124>). Mithin kann die Berufung auf das Wohl des Bundes gerade gegenüber dem Bundestag in aller Regel dann nicht in Betracht kommen, wenn beiderseits wirksam Vorkehrungen gegen das Bekanntwerden von Dienstgeheimnissen getroffen wurden. Dass auch die Beachtung von Vorschriften zur Wahrung von Dienstgeheimnissen deren Bekanntwerden nicht ausschließt, steht dem nicht entgegen, denn diese Tatsache betrifft alle drei Gewalten (BVerfGE 67, 100 <136>).

- 151 Die Geheimschutzbestimmungen des Bundestages lassen allerdings die eigene, aus der ihr anvertrauten Regierungsgewalt herrührende Verantwortung der Bundesregierung für die Wahrung der Dienstgeheimnisse unberührt (BVerfGE 67, 100 <137>; 70, 324 <359>). Die Bundesregierung ist daher nicht verpflichtet, Verschlussachen, die Dienstgeheimnisse enthalten, dem Bundestag vorzulegen, wenn dieser nicht den von der Bundesregierung für notwendig gehaltenen Geheimschutz gewährleistet (vgl. BVerfGE 67, 100 <137>). Vorkehrungen zur Geheimhaltung und die Entscheidung, nur ein sehr kleines parlamentarisches Gremium mit Beratungsgegenständen aus einem vertraulichen Bereich zu befassen, können daher verfassungsrechtlich zulässig sein, obgleich damit erhebliche Beschränkungen des Zugangs der meisten Abgeordneten zu diesen Informationen verbunden sind (BVerfGE 70, 324 <360, 364>; 130, 318 <352 f., 359>; 131, 230 <235>).
- 152 Andererseits ist zu beachten, dass der Deutsche Bundestag seine Repräsentationsfunktion grundsätzlich in seiner Gesamtheit durch die Mitwirkung aller seiner Mitglieder wahrnimmt (BVerfGE 130, 318 <342>; vgl. auch schon BVerfGE 44, 308 <316>; 56, 396 <405>; 80, 188 <218>; ferner BVerfGE 131, 230 <235>). Daher ist jeder Abgeordnete berufen, an der Arbeit des Bundestages, seinen Verhandlungen und Entscheidungen teilzunehmen (BVerfGE 130, 318 <342>). Soweit Abgeordnete durch die Übertragung von Entscheidungsbefugnissen auf einen beschließenden Ausschuss von der Mitwirkung an der parlamentarischen Entscheidungsfindung ausgeschlossen werden, ist dies nur zum Schutz anderer Rechtsgüter mit Verfassungsrang und unter strikter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit zulässig (BVerfGE 131, 230 <235>). Es bedarf eines besonderen Grundes, der durch die Verfassung legitimiert und von einem Gewicht ist, das der Gleichheit der Abgeordneten die Waage halten kann (BVerfGE 131, 230 <235>).
- 153 Überträgt der Deutsche Bundestag zur Wahrung anderer Rechtsgüter von Verfassungsrang einem von ihm aufgrund seiner Selbstorganisationsbefugnis eingerichteten Ausschuss oder einem anderen Untergremium einzelne der von ihm zu erfüllenden Aufgaben zur selbständigen und plenareretzenden Wahrnehmung und bestehen dafür Gründe, die dem Gebot der gleichberechtigten Mitwirkung aller Abgeordneten die Waage halten, darf die Beschränkung der Statusrechte der gewählten Abgeordneten und die damit verbundene Ungleichbehandlung nicht weiter reichen, als dies unbedingt erforderlich ist (BVerfGE 130, 318 <353>). Auch Belange des Geheimschutzes im Interesse verfassungsrechtlich geschützter Güter sind als zwingende Gründe des Staatswohls grundsätzlich geeignet, die Ein-

schränkung von Statusrechten der Abgeordneten zu rechtfertigen (BVerfGE 70, 324 <358 f.>; 130, 318 <359>; vgl. auch BVerfGE 131, 230 <235>). Die Staatspraxis kennt das aus elf Abgeordneten gebildete Parlamentarische Kontrollgremium, das unter anderem die nachrichtendienstliche Tätigkeit überwacht (BVerfGE 130, 318 <359>). Zudem hat es das Bundesverfassungsgericht gebilligt, dass über die Wirtschaftspläne der Geheimdienste des Bundes nicht das Plenum, sondern ein wesentlich kleineres, geheim verhandelndes und ausschließlich zu diesem Zwecke gebildetes Gremium berät, weil aus der Vielzahl der Informationen, die bei der Beratung bekannt werden, mosaikartig auch ein Bild von den konkreten Operationen der Geheimdienste gewonnen werden und dies darüber hinaus zur Gefährdung von Personen führen kann (BVerfGE 70, 324 <364>). Ebenso wie bei militärischen Geheimnissen oder sonstigen aus Gründen des Staatsschutzes geheim zu haltenden Informationen kann die Geheimschutzordnung möglicherweise auch dann keine ausreichende Vorsorge bieten, wenn über Maßnahmen entschieden werden muss, bei denen nicht nur der Inhalt der Beratung, sondern auch die Tatsache der Beratung und der Beschlussfassung an sich geheim gehalten werden müssen, um den Erfolg einer Maßnahme nicht von vornherein unmöglich zu machen (BVerfGE 130, 318 <362>).

d) Schließlich können das Fragerecht der Abgeordneten und die Antwortpflicht 154 der Bundesregierung dadurch begrenzt sein, dass diese gemäß Art. 1 Abs. 3 GG die Grundrechte zu beachten haben (BVerfGE 67, 100 <142>; 76, 363 <387>; 77, 1 <46>; 124, 78 <125>). Werden Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse durch den Staat offen gelegt oder verlangt er deren Offenlegung, so ist Art. 12 Abs. 1 GG in seinem Schutzbereich berührt (vgl. BVerfGE 115, 205 <230>; 128, 1 <56>).

Das Grundrecht der Berufsfreiheit ist nach Art. 19 Abs. 3 GG auch auf juristische 155 Personen anwendbar, soweit sie eine Erwerbszwecken dienende Tätigkeit ausüben, die ihrem Wesen und ihrer Art nach in gleicher Weise einer juristischen wie einer natürlichen Person offen steht (BVerfGE 50, 290 <363>; 115, 205 <229>; stRspr). Das Freiheitsrecht des Art. 12 Abs. 1 GG schützt das berufsbezogene Verhalten einzelner Personen oder Unternehmen am Markt. Erfolgt die unternehmerische Berufstätigkeit nach den Grundsätzen des Wettbewerbs, wird die Reichweite des Freiheitsschutzes auch durch die rechtlichen Regeln mitbestimmt, die den Wettbewerb ermöglichen und begrenzen (BVerfGE 105, 252 <265>; 115, 205 <229>). Behindert eine den Wettbewerb beeinflussende staatliche Maßnahme eine juristische Person in ihrer beruflichen Tätigkeit, so stellt dies eine Beschrän-

kung ihres Freiheitsrechts aus Art. 12 Abs. 1 GG dar (BVerfGE 86, 28 <37>; 115, 205 <230>).

156 Durch die Offenlegung von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen kann die Ausschließlichkeit der Nutzung des betroffenen Wissens für den eigenen Erwerb beeinträchtigt werden. Wird exklusives wettbewerbserhebliches Wissen den Konkurrenten zugänglich, mindert dies die Möglichkeit, die Berufsausübung unter Rückgriff auf dieses Wissen erfolgreich zu gestalten. So können unternehmerische Strategien durchkreuzt werden. Auch kann ein Anreiz zu innovativem unternehmerischen Handeln entfallen, weil die Investitionskosten nicht eingebracht werden können, während gleichzeitig Dritte unter Einsparung solcher Kosten das innovativ erzeugte Wissen zur Grundlage ihres eigenen beruflichen Erfolgs in Konkurrenz mit dem Geheimnisträger nutzen (vgl. zum Ganzen BVerfGE 115, 205 <230>).

157 3. Aus der grundsätzlichen verfassungsrechtlichen Pflicht der Bundesregierung, Informationsansprüche des Deutschen Bundestages zu erfüllen, folgt, dass sie die Gründe darlegen muss, aus denen sie die erbetenen Auskünfte verweigert (BVerfGE 124, 161 <193>). Denn der Bundestag kann seine Aufgabe der parlamentarischen Kontrolle des Regierungshandelns nur dann effektiv wahrnehmen, wenn er anhand einer der jeweiligen Problemlage angemessen 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. Hierzu muss er Abwägungen betroffener Belange, die zur Versagung von Auskünften geführt haben, auf ihre Plausibilität und Nachvollziehbarkeit überprüfen können (vgl. BVerfGE 124, 161 <193>). Eine Begründung der Antwortverweigerung ist daher nur dann entbehrlich, wenn die Geheimhaltungsbedürftigkeit evident ist (vgl. BVerfGE 124, 161 <193>).

II.

158 Nach diesen Maßstäben ist die Bundesregierung verpflichtet, Abgeordneten des Deutschen Bundestages auf entsprechende Anfragen hin mitzuteilen, dass der Bundessicherheitsrat ein bestimmtes, das heißt hinsichtlich des Rüstungsguts, des Auftragsvolumens und des Empfängerlandes konkretisiertes Kriegswaffenexportgeschäft genehmigt hat oder dass eine Genehmigung für ein wie in der Anfrage beschriebenes Geschäft nicht erteilt worden ist. Darüber hinaus gehende Angaben sind verfassungsrechtlich nicht geboten.

1. Die Willensbildung innerhalb der Bundesregierung ist nicht bereits mit der positiven oder negativen Antwort auf eine Voranfrage (a), sondern erst mit dem vom Bundessicherheitsrat gefassten Beschluss zu einem formellen Genehmigungsantrag abgeschlossen; über eine positive Genehmigungsentscheidung hat die Bundesregierung den Bundestag und seine Mitglieder daher auf Anfrage zu unterrichten (b). Keine Antwortpflicht besteht hingegen bei Fragen zu den Gründen einer getroffenen Entscheidung und zum Inhalt und Verlauf der Beratungen im Bundessicherheitsrat (c). 159

a) Die positive Beantwortung einer auf die Genehmigungsfähigkeit eines Kriegswaffenexportgeschäfts abzielenden Voranfrage eines Unternehmens der Rüstungsindustrie schließt die Willensbildung innerhalb der Bundesregierung in Bezug auf das betreffende Exportvorhaben nicht ab. Etwas anderes könnte für die Ablehnung einer Voranfrage gelten, die aber nach dem von den Antragstellern nicht angezweifelten Vorbringen der Antragsgegnerin grundsätzlich nicht erfolgt und zudem aus anderen, unten näher dargelegten Gründen (vgl. Rn. 174 ff.) nicht mitzuteilen ist. 160

Mit einer positiven Beantwortung einer Voranfrage lassen der Bundessicherheitsrat und der für Voranfragen in Bezug auf Kriegswaffen zuständige Minister erkennen, dass zum Zeitpunkt der Antwort keine Bedenken gegen das beabsichtigte Exportgeschäft bestehen, so dass ein entsprechender formgerechter, konkretisierter und mit ausreichenden Unterlagen unterlegter Antrag Aussicht auf Erfolg hätte. Es handelt sich folglich bei der Beantwortung einer Voranfrage um eine Auskunft über die Genehmigungsfähigkeit des beabsichtigten Exports zum Zeitpunkt der Bescheidung dieser Anfrage, nicht aber um eine Zusicherung nach § 38 Abs. 1 Satz 1 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) oder gar um eine abschließende Teilregelung oder Teilgenehmigung (Pottmeyer, Kriegswaffenkontrollgesetz, 2. Aufl. 1994, § 9 Rn. 55; a.A. Zähle, Der Staat 44 (2005) S. 462 <475> und VG Frankfurt, Urteil vom 1. November 2001 - 1 E 6167/00 (1) -, juris, Rn. 21). Eine Zusicherung im Sinne von § 38 Abs. 1 Satz 1 VwVfG liegt nur vor, wenn der Wille der Behörde, sich für die Zukunft zu binden und einen entsprechenden Anspruch des Begünstigten auf die zugesagte Maßnahme zu begründen, in der Erklärung eindeutig erkennbar ist. Wird eine Maßnahme lediglich „in Aussicht gestellt“, so liegt im Regelfall nur eine unverbindliche Absichtserklärung vor, wie weiter zu verfahren ist (Stelkens, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 8. Aufl. 2014, § 38 Rn. 21 ff. <24>). Die von der Antragsgegnerin exemplarisch eingereichten Antworten des Auswärtigen Amtes auf Voranfragen betreffend die Ausfuhr von Kriegswaffen sind 161

so formuliert, dass dem anfragenden Unternehmen mitgeteilt wird, dass die Bundesregierung eine Genehmigung der Ausfuhr in Aussicht stellt, soweit sich die Umstände zum Zeitpunkt der Stellung des konkreten Antrages nicht wesentlich geändert haben. Aus einer solchen Mitteilung geht der Wille der Bundesregierung, sich zu binden und entgegen § 6 Abs. 1 KWKG einen Anspruch des Unternehmens auf die Genehmigung zu begründen, nicht eindeutig hervor. Der Bundessicherheitsrat und die beteiligten Ministerien sind folglich an die positive Beantwortung einer Voranfrage nicht gebunden, ein anschließender Antrag auf Erteilung der Genehmigung kann auch bei unveränderten Umständen abgelehnt werden. Ob in einem solchen Fall ein Amtshaftungsanspruch gegen die Bundesrepublik bestehen kann (so Pottmeyer, a.a.O., Rn. 56), bedarf hier keiner Klärung.

162 Dieser Rechtslage entspricht anscheinend die tatsächliche Praxis der Antragsgegnerin. Nach deren Vorbringen fühlt sich der Bundessicherheitsrat an seine Antworten auf Voranfragen rechtlich nicht gebunden. Vielmehr wird nach Eingang des vollständigen Genehmigungsantrages nochmals in die Beratung eingetreten und kommt es auch zu anschließenden Ablehnungsentscheidungen, die offenbar auch auf einer geänderten Einschätzung der im Wesentlichen unveränderten Lage in dem Empfängerland beruhen können.

163 Eine Verpflichtung der Bundesregierung, den Bundestag generell oder einzelne Abgeordnete auf konkrete Fragen hin über Entscheidungen des Bundessicherheitsrates zu Voranfragen in Bezug auf beabsichtigte Kriegswaffenexporte zu informieren, würde vor diesem Hintergrund in einen noch nicht abgeschlossenen ressortübergreifenden Willensbildungsprozess aus dem Verantwortungsbereich der Bundesregierung eingreifen. Der durch die Beantwortung der Voranfrage rechtlich nicht gebundene Bundessicherheitsrat würde der Einflussnahme des Parlaments auf seine von verschiedenen außenpolitischen Belangen, Erwägungen und Entwicklungen abhängige Beratung und Entscheidung über den nachfolgenden Genehmigungsantrag ausgesetzt. Damit würde dem Parlament das faktische Mitregieren bei einer Entscheidung ermöglicht, die in der alleinigen Kompetenz der Regierung liegt. Die Kontrollaufgabe des Parlaments würde in eine Steuerungsbezugnis verkehrt, die ihm ausweislich von Art. 26 Abs. 2 Satz 1 GG in diesem Bereich nicht zukommt.

164 b) Die Willensbildung innerhalb der Bundesregierung ist nicht erst mit dem Erlass des positiven oder negativen Genehmigungsbescheides durch das jeweils zuständige Bundesministerium abgeschlossen. Entscheidender Willensbildungs-

akt ist vielmehr die Beratung eines Genehmigungsantrages im Bundessicherheitsrat, die mit dessen Beschlussfassung ihren Abschluss findet.

Die rechtliche Qualität der Beschlüsse des Bundessicherheitsrates im Bereich der Kriegswaffenexporte ist in der Literatur umstritten. Teilweise wird die auch von der Antragsgegnerin vorgebrachte Ansicht vertreten, es handele sich um rechtlich unverbindliche Empfehlungen, die dem jeweils zuständigen Minister lediglich vermitteln, ob dessen Entscheidung politisch mitgetragen werde (so Stern, Staatsrecht, Bd. II, 1980, § 42 IV. 4. c), S. 875; Zähle, Der Staat 44 (2005), S. 462 <477>, im Wege verfassungskonformer Auslegung; Busse/Hofmann, Bundeskanzleramt und Bundesregierung, 5. Aufl. 2010, S. 96 f.; Glawe, Organkompetenzen und Handlungsinstrumente auf dem Gebiet der nationalen Sicherheit, 2011, S. 32, der allerdings von einer Empfehlung an das Bundeskabinett ausgeht). Nach anderer Ansicht trifft der Bundessicherheitsrat selbst die Genehmigungsentscheidung, an die der zuständige Minister gebunden ist und die sein Ministerium als Genehmigungsbehörde durch entsprechenden Bescheid umsetzen muss (Kadner, Die Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers gegenüber der Sonderstellung einzelner Bundesminister unter besonderer Berücksichtigung des Bundesministers für Verteidigung, 1970, S. 111; Epping, Grundgesetz und Kriegswaffenkontrolle, 1993, S. 227; Böckenförde, Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung, 2. Aufl. 1998, S. 247). Dieser Auffassung zufolge ist der Bundessicherheitsrat aufgrund der ihm als Entscheidungsgremium zukommenden Leitungsgewalt wegen Verstoßes gegen die Ressortselbständigkeit der Minister und die Kanzlerprärogative verfassungswidrig (Kadner, a.a.O.; Epping, a.a.O.; Böckenförde, a.a.O.; a.A. Steinberg, Abrüstungs- und Rüstungskontrollverwaltung in der Bundesrepublik Deutschland, 1982, S. 108, der zwar ein Entscheidungsrecht des Bundessicherheitsrates annimmt, dies aber mit Art. 65 GG für vereinbar hält).

Es bedarf vorliegend keiner Entscheidung, ob - wie es der Wortlaut von Art. 26 Abs. 2 Satz 1 GG nahe legt - die Bundesregierung beziehungsweise der Bundessicherheitsrat selbst zur Entscheidung verpflichtet ist (zum Erlass von Verwaltungsakten durch die Bundesregierung vgl. BVerwGE 117, 322 <328>, Rn. 16) oder das zuständige Ministerium als Genehmigungsbehörde rechtlich an den jeweiligen Beschluss des Bundessicherheitsrates gebunden ist. Nach dem Vorbringen der Antragsgegnerin erfolgt in der Staatspraxis die abschließende Entscheidung im Bundessicherheitsrat. An dessen Beschlüsse halten sich die Minister faktisch und fühlen sich durch diese gebunden. Der Antragsgegnerin zufolge ist ihr kein Fall bekannt, in dem ein Minister von einer Genehmigungsentscheidung des

Bundessicherheitsrates abgewichen ist. Es besteht kein Grund, an dieser Darstellung zu zweifeln. Eine andere Handhabung würde auf Dauer zu fortwährenden Konflikten zwischen der Gesamtheit der Mitglieder des Bundessicherheitsrates und dem von dessen Beschlüssen abweichenden Minister und zu einer ständigen Befassung des gesamten Kabinetts führen (Art. 65 Satz 3 GG).

- 167 Zugunsten der Antragsteller kann daher davon ausgegangen werden, dass die Willensbildung der Bundesregierung in Bezug auf einen Kriegswaffenexportantrag mit dem jeweiligen Beschluss des Bundessicherheitsrates abgeschlossen ist. Damit endet der Schutz des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung für die getroffene Entscheidung in diesem Zeitpunkt. Die Bundesregierung ist verpflichtet, den Abgeordneten des Bundestages auf Anfragen hin mitzuteilen, dass der Bundessicherheitsrat einen Beschluss über die Genehmigung eines Kriegswaffenexportgeschäfts gefasst hat.
- 168 c) Die Bundesregierung ist jedoch nicht verpflichtet, über die Mitteilung einer erfolgten Genehmigung hinaus Angaben zu der dieser Entscheidung vorausgegangen Willensbildung innerhalb des Bundessicherheitsrates zu machen.
- 169 Parlamentarische Informationsrechte in Bezug auf abgeschlossene Vorgänge scheiden zwar nicht grundsätzlich immer dann aus, wenn es sich um Informationen aus dem Bereich der Willensbildung der Regierung, einschließlich der vorbereitenden Willensbildung innerhalb der Ressorts und der Abstimmung zwischen ihnen handelt (BVerfGE 110, 199 <219>; 124, 78 <122>). Dem parlamentarischen Zugriff können grundsätzlich auch Informationen aus dem Bereich der regierungsinternen Willensbildung unterliegen (BVerfGE 124, 78 <122>).
- 170 Andererseits würde ein – sei es auch erst nach Abschluss des jeweiligen Entscheidungsprozesses einsetzender – schrankenloser parlamentarischer Anspruch auf Informationen aus diesem Bereich vor allem durch seine einengenden Vorwirkungen die Regierung in der selbständigen Funktion beeinträchtigen, die das Gewaltenteilungsprinzip ihr zuweist (BVerfGE 110, 199 <215>; 124, 78 <121>). Informationen aus dem Vorfeld von Regierungsentscheidungen sind danach zwar nach Abschluss der jeweiligen Entscheidung nicht mehr im selben Maße geschützt wie in der Phase, in der die Kenntnisnahme Dritter diesen einen unmittelbaren Einfluss auf die Entscheidung verschaffen würde (vgl. BVerfGE 110, 199 <215 f.>). Jedoch sind auch bei abgeschlossenen Vorgängen Fälle möglich, in denen die Regierung nicht verpflichtet ist, geheim zu haltende Tatsachen aus dem

Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung mitzuteilen (vgl. BVerfGE 67, 100 <139>; 110, 199 <216>; 124, 78 <121>). Die Grenzen des parlamentarischen Informationsanspruchs lassen sich in Bezug auf abgeschlossene Vorgänge nur unter Berücksichtigung der jeweiligen Umstände feststellen (vgl. BVerfGE 110, 199 <219>; 124, 78 <122>). Die Notwendigkeit, hier zwischen gegenläufigen Belangen abzuwägen, entspricht der doppelten Funktion des Gewaltenteilungsgrundsatzes als Grund und Grenze parlamentarischer Kontrollrechte (BVerfGE 110, 199 <219>; 124, 78 <122>). In ihr kommt zum Ausdruck, dass die parlamentarische Kontrolle der Regierung einerseits gerade dazu bestimmt ist, eine demokratischen und rechtsstaatlichen Grundsätzen entsprechende Ausübung der Regierungsfunktion sicherzustellen, andererseits aber diese Funktion auch stören kann und daher der Begrenzung auf ein funktionsverträgliches Maß bedarf (BVerfGE 110, 199 <219>; 124, 78 <122>).

Als funktioneller Belang fällt bei abgeschlossenen Vorgängen nicht mehr die 171
Entscheidungsautonomie der Regierung, sondern vor allem die Freiheit und Offenheit der Willensbildung innerhalb der Regierung ins Gewicht. Unter diesem Aspekt sind Informationen aus dem Bereich der Vorbereitung von Regierungsentscheidungen, die Aufschluss über den Prozess der Willensbildung geben, umso schutzwürdiger, je näher sie der gubernativen Entscheidung stehen (vgl. BVerfGE 110, 199 <221>; 124, 78 <122 f.>).

Die Bundesregierung ist danach nicht verpflichtet, über den Inhalt und den 172
Verlauf der Beratungen im Bundessicherheitsrat und über das Abstimmungsverhalten seiner Mitglieder Auskunft zu geben. Die Mitglieder des Gremiums sind auf die Vertraulichkeit der Beratungen in besonderem Maße angewiesen, da die Entscheidung über eine beabsichtigte Ausfuhr von Kriegswaffen eine eingehende Beurteilung des Empfängerlandes erfordert, etwa im Hinblick auf dessen politische und militärische Stabilität. Müssten die Mitglieder des Bundessicherheitsrates damit rechnen, dass die von ihnen in den Beratungen abgegebenen Einschätzungen alsbald nach der getroffenen Entscheidung veröffentlicht werden, so könnten sie nicht in auf Vertraulichkeit der Beratungen fußender Offenheit Gründe vorbringen, die für oder gegen eine Genehmigung sprechen. Es wäre sogar naheliegend, dass in einer solchen Situation die eigentlichen Beratungen faktisch nicht mehr in dem Gremium selbst erfolgen, sondern in Vorbesprechungen oder in kleinere, geheim tagende Kreise ausgelagert würden. Derartige einengende Vorwirkungen würden den Bundessicherheitsrat in seiner Funktion nachhaltig beeinträchtigen. Die Preis-

gabe der Beratungsabläufe im Bundessicherheitsrat wäre daher ein erheblicher Eingriff in den Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung.

173 Das parlamentarische Informationsinteresse fällt demgegenüber weniger stark ins Gewicht. Parlamentarisch verantwortlich für die Genehmigungsentscheidungen nach Art. 26 Abs. 2 Satz 1 GG ist die Bundesregierung. Die Information, welcher Minister im Rahmen der Beratungen welche Position vertreten hat, mag daher von allgemeinem politischen Interesse sein, für die parlamentarische Kontrolle des Regierungshandelns ist sie aber nicht relevant.

174 2. Die Antwort auf Fragen zu noch nicht beschiedenen Anträgen auf Erteilung einer Genehmigung für die Ausfuhr von Kriegswaffen kann die Bundesregierung ebenso wie die Auskunft über Voranfragen von Rüstungsunternehmen auch aus Gründen des Staatswohls verweigern. Entsprechendes gilt für die Tatsache, dass ein Genehmigungsantrag abgelehnt wurde. Auch bei durch den Bundessicherheitsrat bereits gebilligten Anträgen auf Erteilung einer Genehmigung kann die Verweigerung der Antwort aus diesen Gründen gerechtfertigt sein.

175 Die Weitergabe der Information, ob der Bundessicherheitsrat eine Voranfrage beschieden hat, kann zu Verwerfungen im Verhältnis zu dem jeweiligen Erwerberland führen. Zum einen können dadurch Rüstungserwerbsabsichten publik werden, die das jeweilige Land jedenfalls in diesem frühen Stadium der Geschäftsanbahnung geheim halten möchte, etwa weil durch eine Veröffentlichung die künftige Verteidigungsstrategie des Landes erkennbar würde. Zum anderen kann das Bekanntwerden der Tatsache, dass eine Genehmigung verweigert beziehungsweise eine Voranfrage abschlägig beschieden oder zurückgestellt wurde, das an dem Erwerb interessierte Land öffentlich brüskieren und damit die Beziehungen zur Bundesrepublik stören.

176 Eine erhebliche Beeinträchtigung außenpolitischer Interessen drohte, wenn auch die Gründe für die Ablehnung einer Genehmigung oder Voranfrage mitgeteilt werden müssten, etwa die Gefahr der Verwendung der zur Ausfuhr vorgesehenen Kriegswaffen bei einer friedensstörenden Handlung oder bei Menschenrechtsverletzungen. Zudem könnten die Gründe in Einzelfällen Rückschlüsse auf bestimmte Informationsquellen zulassen, an deren Geheimhaltung die Bundesregierung gerade im Verhältnis zu dem betroffenen Land zum Schutz seiner Informationskanäle ein berechtigtes Interesse hat.

Das Bekanntwerden sensibler Rüstungsexportgeschäfte kann auch über das Verhältnis zum direkt betroffenen Erwerberland hinaus die außenpolitische Handlungsfähigkeit der Bundesregierung beeinträchtigen. Rüstungsexportentscheidungen haben in der Regel eine diplomatische Dimension. So wird der Export von Kriegswaffen in Länder, die nicht Mitglied der NATO oder der Europäischen Union oder den NATO-Mitgliedsländern gleichgestellt sind, nur genehmigt, wenn „im Einzelfall besondere außen- oder sicherheitspolitische Interessen der Bundesrepublik Deutschland unter Berücksichtigung der Bündnisinteressen für eine ausnahmsweise zu erteilende Genehmigung sprechen“ (Politische Grundsätze der Bundesregierung für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern, III. 2., abgedruckt im Rüstungsexportbericht 2013, Anlage 1, S. 36). Der Handel mit Rüstungsgütern gilt als „wichtiges diplomatisches Instrument“ (Richter, Die Rüstungsindustrie im Europäischen Gemeinschaftsrecht, 2007, S. 20). Waffenexporte können den Zusammenhalt von Bündnissen und die militärische Schlagkraft befreundeter Staaten stärken und als „Gegenleistung“ eingesetzt werden, etwa für Stationierungs- oder Überflugrechte (Roeser, Völkerrechtliche Aspekte des internationalen Handels mit konventionellen Waffen, 1988, S. 41). Die Verweigerung von Rüstungsexporten kann demgegenüber – wie etwa konzertierte Embargo-Aktionen zeigen – der Erhaltung des eigenen waffentechnischen Vorsprungs gegenüber anderen Staaten und damit der Sicherheit des Staates dienen (von Poser und Groß Naedlitz, Die Genehmigungsentscheidung nach dem Kriegswaffenkontrollgesetz, 1999, S. 56). Die Haltung der Bundesregierung zu einem beabsichtigten Rüstungsgeschäft kann damit auch Indikator für die politische Beziehung zu einem Land oder Ausdruck einer bestimmten Sicherheitsstrategie sein. Das vorzeitige Öffentlichwerden solcher Rüstungsexportgeschäfte kann ebenso wie das Bekanntwerden einer ablehnenden Entscheidung die Abschätzbarkeit der deutschen Außenpolitik für andere Länder erleichtern und damit Verhandlungs- und Gestaltungsspielräume verengen. Gleiches gilt für das Bekanntwerden der Gründe für die Bewilligung oder Ablehnung einer Genehmigung. Die Bundesregierung ist daher nicht verpflichtet, die Gründe für eine vom Bundessicherheitsrat getroffene Entscheidung mitzuteilen. Auch über die Ablehnung eines Kriegswaffenausfuhrantrages muss keine Auskunft erteilt werden. 177

Ein frühzeitiges Bekanntwerden eines beabsichtigten Rüstungsexportgeschäfts und der Haltung der Bundesregierung bereits im Stadium der Vertragsanbahnung birgt darüber hinaus die Gefahr, dass ein drittes Land, welches mit dem Geschäft nicht einverstanden ist, versucht, dieses Geschäft vor seiner tatsächlichen Durchführung durch den Einsatz von Druckmitteln zu verhindern. Zudem 178

kann ein frühzeitiges Bekanntwerden dazu führen, dass ausländische Konkurrenzunternehmen an den Kaufinteressenten herantreten und das Geschäft durch Abgabe eines günstigeren Angebots an sich ziehen. Dies kann jedenfalls dort ein Geheimhaltungsinteresse der Bundesregierung aus Gründen des Staatswohls rechtfertigen, wo die Durchführung des Exportgeschäfts im außenpolitischen Interesse der Bundesrepublik liegt. Zudem stellt die Aufrechterhaltung eines nationalen Rüstungswesens ein legitimes staatliches Ziel dar. Eine eigene rüstungsindustrielle Basis führt aus verteidigungspolitischer Sicht dazu, dass die nationalen Streitkräfte durch die inländische Industrie ausgerüstet werden können. Gegenüber der Beschaffung der militärischen Ausrüstung auf dem Weltmarkt werden als Vorteile unter anderem der staatliche Einfluss als Hauptauftraggeber (Richter, Die Rüstungsindustrie im Europäischen Gemeinschaftsrecht, 2007, S. 24; ähnlich Raidel, Eine Lanze für die deutsche Verteidigungswirtschaft, Politik & Sicherheit, Heft 8, August 2009, S. 1 f.) und die daraus folgende passgenaue Ausrichtung nationaler Rüstungsprodukte auf die taktischen und operativen Konzepte der Streitkräfte sowie die Möglichkeit der konzeptionellen Weiterentwicklung der Streitkräfte genannt (Küchle, Die deutsche Heeresindustrie in Europa, 2007, S. 9). Zudem erhöht eine eigene Rüstungsindustrie die Versorgungssicherheit und dient der Vermeidung von Abhängigkeiten von der Exportpolitik anderer Staaten.

- 179 Diese Gefahren für die Durchführung des Rüstungsexportgeschäfts nehmen mit dem Fortgang des Verfahrens ab. Sie bestehen vor allem in der oft Monate oder gar Jahre andauernden Phase der Vertragsanbahnung. Aus diesem Grunde ist die Bundesregierung nicht verpflichtet, Abgeordneten des Bundestages auf Anfrage mitzuteilen, ob eine Voranfrage zu einem beabsichtigten Ausfuhrgeschäft gestellt und wie diese beschieden wurde. Die positive Genehmigungsentscheidung des Bundessicherheitsrates, die anschließend durch das zuständige Ministerium in dem Genehmigungsbescheid umgesetzt wird, stellt auch hier eine Zäsur dar. Nach den Angaben der sachkundigen Dritten ist zum Zeitpunkt des Antrages auf Genehmigung einer Kriegswaffenausfuhr der Vertrag mit dem Empfängerland im Regelfall jedenfalls endverhandelt, zumeist sogar bereits geschlossen. Damit verringert sich die Gefahr einer Einflussnahme Dritter auf das zur Genehmigung anstehende Geschäft erheblich. Mit der positiven Entscheidung des Bundessicherheitsrates über einen Genehmigungsantrag entfällt auch die Möglichkeit der Bloßstellung eines kaufinteressierten Staates, die mit der Ablehnung eines frühzeitig – etwa durch die Auskunft über eine Voranfrage – bekannt gewordenen Geschäfts verbunden sein kann.

Die Zäsurwirkung der positiven Genehmigungsentscheidung des Bundessi- 180
cherheitsrates schließt nicht aus, dass die Bundesregierung aus den genannten
Gründen des Staatswohls in Einzelfällen ausnahmsweise auch die Antwort auf die
Frage verweigern darf, ob eine solche Entscheidung getroffen wurde. Wann eine
solche Antwortverweigerung gerechtfertigt sein kann, bedarf hier keiner Entschei-
dung. Denn jedenfalls müsste die Bundesregierung die Verweigerung der Aus-
kunft in ihrer Antwort gesondert begründen, was vorliegend nicht geschehen ist.

3. Eine weitere Einschränkung der Antwortpflicht der Bundesregierung in Be- 181
zug auf die Befassung des Bundessicherheitsrates mit Voranfragen und Geneh-
migungsanträgen zu beabsichtigten Kriegswaffenausfuhrgeschäften ergibt sich
aus dem grundrechtlichen Schutz der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse der
jeweiligen Rüstungsunternehmen.

a) Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse sind alle auf ein Unternehmen bezo- 182
genen Tatsachen, Umstände und Vorgänge, die nicht offenkundig, sondern nur
einem begrenzten Personenkreis zugänglich sind und an deren Nichtverbreitung
der Rechtsträger ein berechtigtes Interesse hat. Betriebsgeheimnisse umfassen
im Wesentlichen technisches Wissen im weitesten Sinne; Geschäftsgeheimnisse
betreffen vornehmlich kaufmännisches Wissen. Zu derartigen Geheimnissen zäh-
len etwa Umsätze, Ertragslagen, Geschäftsbücher, Kundenlisten, Bezugsquellen,
Konditionen, Marktstrategien, Unterlagen zur Kreditwürdigkeit, Kalkulationsunter-
lagen, Patentanmeldungen und sonstige Entwicklungs- und Forschungsprojekte,
durch welche die wirtschaftlichen Verhältnisse eines Betriebs maßgeblich be-
stimmt werden können (BVerfGE 115, 205 <230 f.>; vgl. auch BVerfGE 128, 1
<56>). Als Betriebsgeheimnisse kommen vorliegend unter anderem die konkreten
technischen Daten und Spezifikationen der einzelnen Kriegswaffen in Betracht, als
Geschäftsgeheimnisse insbesondere die Details der vertraglichen Vereinbarungen
wie etwa Lieferzeiten und -orte, Preise und Preisbestandteile, Zahlungsbedingun-
gen und Angaben zu den beteiligten Zulieferunternehmen. Der Umstand, dass ein
Unternehmen Verhandlungen mit einem Staat über den Erwerb von Kriegswaffen
bestimmter Gattung führt, stellt für sich genommen ebenfalls ein Geschäftsge-
heimnis dar, weil die Verhandlungspartner in aller Regel eine Vertraulichkeitsver-
einbarung abschließen und weil Konkurrenzunternehmen versuchen können, die
Anbahnung des Geschäfts durch eigene Angebote oder andere Maßnahmen zu
unterminieren. Somit stellen das Kaufinteresse eines Staates und die Aufnahme
von Vertragsverhandlungen exklusives wettbewerbserhebliches Wissen dar und

mindert die Offenlegung dieser Tatsachen die Möglichkeit, die Berufsausübung unter Rückgriff auf dieses Wissen erfolgreich zu gestalten.

183 b) Zwar begründet Art. 12 Abs. 1 GG kein ausschließliches Recht der Unternehmen auf eigene Außendarstellung und auf eine uneingeschränkte unternehmerische Selbstdarstellung am Markt. Marktbezogene Informationen des Staates beeinträchtigen den grundrechtlichen Gewährleistungsbereich der Berufsfreiheit der betroffenen Unternehmen daher nicht, sofern der Einfluss auf wettbewerbserhebliche Faktoren ohne Verzerrung der Marktverhältnisse nach Maßgabe der rechtlichen Vorgaben für staatliches Informationshandeln erfolgt (BVerfGE 105, 252 <264 ff., 268>). Unabhängig davon wäre aber durch die Offenlegung von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen der Kriegswaffen produzierenden Unternehmen durch die Bundesregierung der Schutzbereich der Berufsfreiheit berührt (vgl. BVerfGE 115, 205 <230>). Dieser Schutzbereich ist jedenfalls insoweit nicht durch Art. 26 Abs. 2 Satz 1 GG eingeschränkt. Dabei kann dahinstehen, ob es sich bei dem Genehmigungserfordernis um ein präventives Verbot mit Erlaubnisvorbehalt (so Pottmeyer, Kriegswaffenkontrollgesetz, 1991, S. 69 ff.; Epping, Grundgesetz und Kriegswaffenkontrolle, 1993, S. 120) oder um ein repressives Verbot mit Befreiungsvorbehalt handelt (so Pernice, in: Dreier, GG, 2. Aufl. 2006, Art. 26 Rn. 20; Fink, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 2, 6. Aufl. 2010, Art. 26 Rn. 75; Streinz, in: Sachs, GG, 6. Aufl. 2011, Art. 26 Rn. 45; Hernekamp, in: v. Münch/Kunig, GG, Bd. 2, 6. Aufl. 2012, Art. 26 Rn. 29; Hobe, in: Berliner Kommentar zum GG, Nov. 2012, Art. 26 Rn. 18). Selbst wenn man der Regelung eine grundsätzliche Missbilligung der Herstellung, der Beförderung und des Inverkehrbringens von Kriegswaffen entnehmen wollte, sind diese Verhaltensweisen bei Vorliegen einer Genehmigung erlaubt und von der Berufsfreiheit geschützt. Dieser Schutz erstreckt sich auf solche Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse, die ein Unternehmen zur Erlangung der Genehmigung gegenüber staatlichen Behörden offenlegen muss, und zwar selbst für den Fall, dass die Genehmigung versagt werden sollte. Das Grundgesetz missbilligt nicht die Vorbereitung und Anbahnung eines Kriegswaffenexportgeschäfts, sondern allenfalls dessen nicht genehmigte Durchführung.

184 c) Durch die Offenlegung von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen von Unternehmen der Rüstungsindustrie im Rahmen der Beantwortung parlamentarischer Anfragen griffe die Bundesregierung in den Schutzbereich der Berufsfreiheit ein. Sowohl schriftliche Antworten der Bundesregierung als auch mündliche Antworten im Rahmen von Fragestunden sind öffentlich. Schriftliche Antworten werden durch den Bundestag in Drucksachen veröffentlicht (§ 105 Satz 1 und 2 i.V.m.

Anlage 4, Ziff. 14 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages i.d.F. der Bekanntmachung vom 2. Juli 1980, BGBl I S.1237, zuletzt geändert durch Beschluss vom 3. April 2014, BGBl I S. 534 - GO-BT -), mündliche Antworten in Fragestunden sind den jeweiligen Plenarprotokollen zu entnehmen, nachgereichte schriftliche Antworten werden in einen Anhang zu dem betreffenden Protokoll aufgenommen (GO-BT, Anlage 4, Ziff. 12). Damit würde Konkurrenten die Kenntnisnahme von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen der betroffenen Unternehmen ermöglicht (vgl. BVerfGE 115, 205 <231>).

d) Der mit einer Offenlegung von Informationen zu beabsichtigten Rüstungsexportgeschäften verbundene Eingriff in die Berufsfreiheit der Unternehmen der deutschen Rüstungsindustrie ist generell insoweit gerechtfertigt, wie die Bundesregierung in ihrer Antwort Auskunft darüber gibt, dass der Bundessicherheitsrat die Genehmigung für ein konkretes Kriegswaffenausfuhrgeschäft erteilt hat und in diesem Rahmen Angaben über Art und Anzahl der Kriegswaffen, über das Empfängerland, über die beteiligten deutschen Unternehmen und über das Gesamtvolumen des Geschäfts macht. Darüber hinaus gehende Angaben würden grundsätzlich in unverhältnismäßiger Weise in die Berufsfreiheit der Unternehmen eingreifen. Dies gilt insbesondere für Angaben, die so konkret sind, dass aus ihnen auf vertrauliche Informationen, etwa auf den Einzelpreis eines bestimmten Rüstungsguts, rückgeschlossen werden könnte. 185

aa) Die Offenlegung von Unternehmensinformationen durch die Bundesregierung in Antworten auf Anfragen von Abgeordneten betrifft ein mehrpoliges Rechtsverhältnis, in welchem die Bundesregierung das Frage- und Informationsrecht des Deutschen Bundestages und seiner Abgeordneten einerseits und das den Schutz der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse gewährleistende Grundrecht der betroffenen Unternehmen auf Berufsfreiheit aus Art. 12 Abs. 1 GG andererseits zum Ausgleich zu bringen hat. In einer solchen Konstellation sind Eignung und Erforderlichkeit der Beeinträchtigungen mit Blick auf beide widerstreitenden Rechtsgüter zu beurteilen. Dabei sind die Vor- und Nachteile bei der Verwirklichung der verschiedenen betroffenen Rechtsgüter in ihrer Gesamtheit abzuwägen. Hat der Gesetzgeber einen Weg zur Lösung des Konflikts durch eine einfachgesetzliche Regelung vorgezeichnet, so ist sein Einschätzungs- und Gestaltungsspielraum im Rahmen der Abwägung zu berücksichtigen. Überlässt er die Entscheidung hingegen den Organen der Rechtsanwendung, so sind deren Eingriffshandlungen verfassungsrechtlich darauf zu überprüfen, ob die zugrunde gelegten Annahmen und Abwägungsregeln sowie ihre Abwägung im konkreten Fall den verfassungsrechtli- 186

chen Anforderungen genügen, das heißt auch, ob sie innerhalb des den Entscheidungsträgern gewährten Einschätzungsspielraums verbleiben und zur Herstellung praktischer Konkordanz im konkreten Streitfall führen (zum Ganzen BVerfGE 115, 205 <233 f.>).

187 bb) § 12a Abs. 2 Satz 1 KWKG ermächtigt die Bundesregierung, die auf Grund einer Rechtsverordnung nach Absatz 1 erhobenen Daten zusammengefasst ohne Nennung von Empfängern und Lieferanten zu den in Absatz 1 genannten Zwecken an internationale Organisationen oder zur Unterrichtung des Deutschen Bundestages zu übermitteln oder zu veröffentlichen. Die Vorschrift wurde mit dem Achten Gesetz zur Änderung des Außenwirtschaftsgesetzes vom 9. August 1994 (BGBl I S. 2068) in das KWKG aufgenommen und dient der Umsetzung einer Resolution der Vereinten Nationen, mit der beim Generalsekretariat der Vereinten Nationen ein Waffenregister eingerichtet wurde und die Mitgliedstaaten aufgerufen wurden, die Ein- und Ausfuhr bestimmter Kriegswaffen dorthin zu melden (BTDrucks 12/6911, S. 11). Die Ermächtigung zur Übermittlung oder Veröffentlichung zur Unterrichtung des Deutschen Bundestages beruhte auf der Erwägung, dass Daten, die wie im Falle des Waffenregisters der Einsicht aller Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen offen stehen, grundsätzlich auch zur Unterrichtung des Deutschen Bundestages oder der Öffentlichkeit zur Verfügung stehen sollten (BTDrucks 12/6911, S. 12). Diese Regelung kann den erforderlichen Ausgleich zwischen dem Fragerecht der Abgeordneten und dem Schutz der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse der Unternehmen auch unter Berücksichtigung des Einschätzungs- und Gestaltungsspielraums des Gesetzgebers nicht in der verfassungsrechtlich gebotenen Weise herstellen. Dies folgt schon daraus, dass sie die Weitergabe der Informationen an den Deutschen Bundestag lediglich ermöglicht, ohne die Bundesregierung hierzu zu verpflichten. Der Ausgleich der kollidierenden Rechtsgüter bleibt so letztlich der Bundesregierung überlassen und es kann auch zu einer völligen Versagung von Auskünften kommen. Der Gesetzgeber hat damit keinen Lösungsweg bereitgestellt, der stets eine Verwirklichung der gegenläufigen Interessen in diesem mehrpoligen Rechtsverhältnis sichert (vgl. BVerfGE 115, 205 <235>). Eine erweiternde Auslegung ist angesichts des klaren Wortlaufes nicht möglich.

188 cc) Die somit erforderliche Abwägung unmittelbar zwischen dem Fragerecht der Abgeordneten aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 und Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG einerseits und dem durch Art. 12 Abs. 1 GG gewährleisteten Schutz der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse des jeweiligen die Ausfuhr beabsichtigenden Unterneh-

mens andererseits ergibt, dass die Genehmigungsentscheidung des Bundessicherheitsrates unabhängig von dem jeweils konkret durch Abgeordnete des Bundestages angefragten Kriegswaffenausfuhrgeschäft die entscheidende Zäsur darstellt.

Das Interesse des jeweiligen Rüstungsunternehmens an der Geheimhaltung des beabsichtigten Rüstungsexportgeschäfts ist bis zur endgültigen Genehmigungsentscheidung des Bundessicherheitsrates höher zu bewerten als das berechnete Informationsinteresse der Abgeordneten. In der Phase der Geschäftsanbahnung ist die Information, dass ein bestimmtes Empfängerland ein bestimmtes Rüstungsgut erwerben möchte, besonders wettbewerbsrelevant. Konkurrenzunternehmen, die von einem solchen Erwerbsinteresse Kenntnis erlangten, könnten versuchen, durch gezielte Öffentlichkeitsarbeit auf den Genehmigungsprozess Einfluss zu nehmen. Zudem könnten sie ein eigenes Angebot abgeben und das Geschäft auf diese Weise an sich ziehen; dies gälte erst recht, wenn die Bundesregierung über die bloße Tatsache des beabsichtigten Geschäfts hinaus auch Angaben zu Preisen machte. 189

Es ist nicht zu verkennen, dass das Informationsinteresse des Parlaments und der einzelnen Abgeordneten in diesem Stadium ebenfalls besonders hoch ist, da noch auf den Genehmigungsprozess Einfluss genommen werden kann. Im Rahmen der Abwägung der konfligierenden Interessen ist aber zu berücksichtigen, dass ein dahin gehendes Informationsinteresse nicht schützenswert ist, da es auf ein dem Gewaltenteilungsprinzip widersprechendes Mitregieren zielt (siehe oben Rn. 163). 190

Nach erfolgter Genehmigungsentscheidung des Bundessicherheitsrates ist die Schutzbedürftigkeit des jeweils betroffenen Unternehmens geringer. In diesem Stadium besteht für Konkurrenzunternehmen kaum noch die Möglichkeit, auf das genehmigte Geschäft Einfluss zu nehmen. Der Kaufvertrag ist im Regelfall bereits geschlossen, und je nach zeitlichem Abstand zwischen der Entscheidung des Bundessicherheitsrates und dem Erlass des Genehmigungsbescheides durch die zuständige Behörde kann mit der Erfüllung der vertraglichen Verpflichtungen alsbald begonnen werden. 191

In Bezug auf Angaben, die über die Genehmigungsentscheidung des Bundessicherheitsrates und die Grunddaten des Kriegswaffenausfuhrgeschäfts, also die Art und die Anzahl der Kriegswaffen, das Empfängerland und das Gesamtvolumen 192

hinausgehen, fällt die Abwägung zwischen den konfligierenden Rechtsgütern grundsätzlich zugunsten der Unternehmen aus, deren Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse vor der Kenntnisnahme durch Wettbewerber zu schützen sind. Unverhältnismäßig wäre insbesondere die Offenlegung von Angaben, die Rückschlüsse auf die Preisgestaltung oder auf Spezifikationen des Rüstungsguts sowie auf handelnde Personen der an dem Geschäft beteiligten Unternehmen oder Staaten zuließen. An diesen Daten besteht auch kein berechtigtes Informationsinteresse, weil sie für die parlamentarische Kontrolle der Regierungstätigkeit nicht erforderlich sind.

193 e) Ob die Antwortpflicht der Bundesregierung auch durch das Grundrecht betroffener Unternehmen aus Art. 14 Abs. 1 GG begrenzt sein kann, bedarf keiner Entscheidung, weil der Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen durch Art. 14 Abs. 1 GG jedenfalls nicht weiter geht als der durch Art. 12 Abs. 1 GG (BVerfGE 115, 205 <248>).

194 4. Der Konflikt zwischen dem Fragerecht der Abgeordneten auf der einen und dem Schutz des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung, dem Staatswohl und der Berufsfreiheit der Kriegswaffen ausführenden Unternehmen auf der anderen Seite kann, anders als die Antragsteller meinen, nicht durch Maßnahmen des Geheimnisschutzes auf Seiten des Parlaments aufgelöst werden. Weder die Beschränkung des Adressatenkreises der Antworten der Bundesregierung durch Einrichtung eines parlamentarischen Kontrollgremiums (a) noch die Anwendung der Geheimschutzordnung des Deutschen Bundestages (b) sind geeignet, einen angemessenen Ausgleich zwischen den konfligierenden Rechtsgütern zu schaffen.

195 a) Der Deutsche Bundestag könnte zwar für die parlamentarische Kontrolle der Tätigkeit des Bundessicherheitsrates ein Gremium nach Art des Parlamentarischen Kontrollgremiums (siehe § 1 Abs. 1 des Gesetzes über die parlamentarische Kontrolle nachrichtendienstlicher Tätigkeit des Bundes (Kontrollgremiumgesetz) vom 29. Juli 2009, BGBl I S. 2346), des Vertrauensgremiums nach § 10a Abs. 2 der Bundeshaushaltsordnung vom 19. August 1969 (BGBl I S. 1284) oder des Sondergremiums nach § 3 Abs. 3 des Gesetzes zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines europäischen Stabilisierungsmechanismus (Stabilisierungsmechanismusgesetz) vom 22. Mai 2010 (BGBl I S. 627) einrichten und dieses Gremium der Geheimschutzordnung unterwerfen. Durch die Beschränkung des Fragerechts der Mitglieder des Bundestages auf die Mitglieder eines solchen

Gremiums würde ein Maß an Geheimhaltung praktisch ermöglicht, das zum Ausgleich der konfligierenden Interessen führen könnte.

Die Beschränkung der Wahrnehmung der Beteiligungsrechte des Bundestages auf parlamentarische Untergremien greift aber ihrerseits in die Rechte der in dem Sondergremium nicht vertretenen Abgeordneten aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG ein, über eine Angelegenheit des Deutschen Bundestages zu beraten, zu ihr zu reden, das Frage- und Informationsrecht des Parlaments auszuüben und schließlich darüber abzustimmen (BVerfGE 130, 318 <357>). Bei einer solchen Beschränkung der Statusrechte der Abgeordneten ist der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu wahren und ein angemessener Ausgleich zwischen der Funktionsfähigkeit des Deutschen Bundestages und den Statusrechten der Abgeordneten sicherzustellen. Erfolgt die Delegation von Beteiligungsrechten im Interesse besonderer Vertraulichkeit, muss sie deshalb auf wenige Ausnahmen mit begrenztem Anwendungsbereich beschränkt bleiben und zwingend erforderlich sein (BVerfGE 130, 318 <359 f.>). 196

Ob die Beratungen des Bundessicherheitsrates einen solchen Ausnahmefall darstellen können, bedarf hier keiner Entscheidung. Denn die Delegation der Beteiligungsrechte des Deutschen Bundestages auf ein Gremium zur Kontrolle der Genehmigungsentscheidungen nach Art. 26 Abs. 2 Satz 1 GG erscheint nicht zwingend erforderlich. Eine solche Delegation würde es zwar ermöglichen, das Parlament mit Informationen zu versehen, die über die bloße Mitteilung einer erfolgten Genehmigungsentscheidung hinausgehen. So könnte ein der Geheimhaltung unterliegendes Sondergremium auch über Ablehnungsentscheidungen und vor allem auch über die Gründe für eine vom Bundessicherheitsrat getroffene Entscheidung unterrichtet werden. Diesem Erhalt zusätzlicher Informationen stünde aber eine erhebliche Beschränkung der parlamentarischen Kontrolle und der Statusrechte der nicht im Gremium vertretenen Abgeordneten gegenüber. Zudem entfielen dadurch, dass die Kontrolle der Parlamentsöffentlichkeit entzogen würde, auch die Kontrolle durch die Bürger, die der effektiven Verantwortlichkeit des Parlaments gegenüber dem Wähler dient (vgl. BVerfGE 125, 104 <124>; 130, 318 <344>). Der Zugewinn an Informationen über Angelegenheiten des Bundessicherheitsrates kann derartige Beschränkungen nicht rechtfertigen. Die Verpflichtung der Bundesregierung, den Deutschen Bundestag öffentlich über positive Genehmigungsentscheidungen des Bundessicherheitsrates zu informieren, ermöglicht eine hinreichende parlamentarische Kontrolle. Die Steigerung der Kontrolltiefe, die mit der Information eines Sondergremiums über Ablehnungsentscheidungen und 197

über die Gründe der Entscheidungen des Bundessicherheitsrates erreicht würde, steht in keinem Verhältnis zu den Einbußen für die Funktion der Kontrolle, die durch eine öffentliche Kontrolle vermittelte Legitimation des staatlichen Handelns und die Statusrechte der nicht in dem Gremium vertretenen Abgeordneten, die die weit überwiegende Mehrheit des Deutschen Bundestages darstellten.

198 b) Auch durch eine Information des Deutschen Bundestages über Belange des Bundessicherheitsrates nach Maßgabe der Geheimschutzordnung (GO-BT, Anlage 3) kann der Interessenskonflikt nicht aufgelöst werden.

199 Verschlussachen, die mit dem Geheimhaltungsgrad „Geheim“ oder „Streng geheim“ versehen sind, dürfen von Abgeordneten des Deutschen Bundestages grundsätzlich nur in den Räumen der Geheimregistratur eingesehen werden, § 3a Satz 1 Geheimschutzordnung. Die Möglichkeit zur Weitergabe der Information ist durch § 4 Geheimschutzordnung beschränkt; in jedem Fall scheidet eine Information der Öffentlichkeit aus.

200 Die Geheimschutzordnung ist grundsätzlich ein taugliches Instrument des Ausgleichs zwischen exekutivem Geheimhaltungsinteresse und parlamentarischem Informationsinteresse (vgl. BVerfGE 67, 100 <135>; 70, 324 <359>; 124, 78 <124 f.>; siehe ferner BVerfGE 130, 318 <362>; 131, 152 <208>). Auch eine systematische Gesamtschau einer Reihe von Grundgesetzbestimmungen – etwa Art. 42 Abs. 1 Satz 2, Art. 44 Abs. 1 Satz 2, Art. 45a Abs. 3 und Art. 53a GG – zeigt, dass der Ausschluss der Öffentlichkeit in der Verfassung als eine Möglichkeit zur Wahrung von Geheimschutzinteressen unter gleichzeitiger Einbeziehung des Parlaments angelegt ist. Die Anwendung der Geheimschutzordnung konfliktiert allerdings mit der Öffentlichkeitsfunktion des Parlaments. Die genannten Ausnahmenvorschriften ändern nichts daran, dass die Öffentlichkeit der Beratungen nach Art. 42 Abs. 1 GG für die parlamentarische Entscheidungsfindung grundsätzlich unverzichtbar ist. Die Informationsrechte des Parlaments dürfen nicht dazu führen, dass sich über den parlamentarischen Geheimnisschutz die Arbeits- und Funktionsweise des Parlaments in den wichtigen Bereichen grundlegend verschiebt und diese spezifische Öffentlichkeitsfunktion ausgeblendet wird.

201 Eine unter Bedingungen der Geheimschutzordnung erlangte Information können die Parlamentarier nicht in den öffentlichen Meinungsbildungsprozess überspielen. Wenn das Parlament unter Anwendung der Geheimschutzordnung informiert wird, ist daher zwar formal der Zurechnungszusammenhang zwischen Re-

gierung und Parlament gewahrt. Der weitere Verantwortungszusammenhang zum Volk ist jedoch insoweit unterbrochen. Der Wahlvorgang sichert die Kontrolle des Volkes über die Benutzung der Macht durch die politische Mehrheit (BVerfGE 5, 85 <199>). Ohne die entsprechende Information kann die Wählerschaft weder das Handeln der Regierung noch die parlamentarische Reaktion auf die erlangte Information zur Kenntnis nehmen und bewerten. Beides ist aber für die demokratische Legitimation durch den Wahlakt essentiell.

Auch im Verhältnis zwischen Regierung und Parlament wird der Kontrollzusammenhang durch die Anwendung der Geheimschutzordnung abgeschwächt. Öffentlichkeit ist essentiell für die Ausübung der Kontrollfunktion des Parlaments. Während die zur Vorbereitung von Gesetzgebung begehrten Informationen dem Parlament auch dann den gewünschten Sachverstand verschaffen und damit ihren Zweck erfüllen, wenn sie nicht öffentlich sind, verhält es sich mit Informationen zum Zweck der politischen oder der Rechtskontrolle anders. In der politischen Realität ist das Fragerecht in seiner Kontrolldimension ganz überwiegend ein Mittel der Opposition, welches zu seiner Wirksamkeit grundsätzlich auf Öffentlichkeit angewiesen ist. Fällt das Öffentlichkeitselement weg, so scheidet in der Praxis zumindest eine sanktionierende Kontrolle aus. 202

5. Die Pflicht der Bundesregierung, parlamentarische Anfragen zu positiven Genehmigungsentscheidungen des Bundessicherheitsrates zu beantworten, wird nicht schon durch die jährlich veröffentlichten Rüstungsexportberichte erfüllt. 203

Die Berichtsform unterscheidet sich systematisch von der Frage- und Antwortstruktur des Interpellationsrechts. Sowohl die Struktur und der Gehalt der Information als auch ihr Zeitpunkt werden beim Rüstungsexportbericht nicht durch die Abgeordneten, sondern durch die Bundesregierung bestimmt. Bereits deshalb ist ein allgemeiner Bericht dem parlamentarischen Fragerecht grundsätzlich nicht gleichwertig. 204

Die Rüstungsexportberichte der Bundesregierung sind zudem nicht hinreichend präzise, um das berechtigte parlamentarische Informationsinteresse zu befriedigen. Die Berichte differenzieren nicht nach einzelnen Genehmigungsakten, sondern führen die im Berichtsjahr genehmigten Geschäfte summiert auf. Die Beschreibung der betroffenen Güter erfolgt pauschal. In der maßgeblichen Anlage 8 des Rüstungsexportberichts für das Jahr 2013 werden unter der Rubrik „Ausfuhrgenehmigungen nach Ländergruppen und Ländern“ lediglich Anzahl und Gesamt- 205

wert der Genehmigungen sowie von den Genehmigungen betroffene Ausfuhrlisten-Positionen mitgeteilt. Die insgesamt 22 Ausfuhrlisten-Positionen sind in der Ausfuhrliste (AWV Anlage AL) näher beschrieben. Sie sind durch einen überwiegend sehr pauschalen Erfassungsstatus gekennzeichnet (Wahren, in: Hohmann/John (Hrsg.), Ausfuhrrecht, 2002, Teil 4, Außenwirtschaftsverordnung, Erläuterungen AL Teil 1, Rn. 40). So fielen der in den Streitgegenständlichen Anfragen angesprochene Leopard-Panzer als für militärische Zwecke konstruiertes Landfahrzeug unter die Rubrik A0006 der Ausfuhrliste. Nach der dortigen Anmerkung 1 erfasst diese Rubrik aber auch gepanzerte Fahrzeuge, amphibische und tiefwatfähige Fahrzeuge, Bergungsfahrzeuge und Fahrzeuge zum Befördern und Schleppen von Munition oder Waffensystemen und zugehörige Ladesysteme. Da sich die Rüstungsexportberichte an diesen groben Einteilungen der Ausfuhrliste orientieren, ist es auf der Grundlage dieser Berichte kaum möglich, die für eine effektive parlamentarische Kontrolle relevanten politisch bedeutsamen Exportgenehmigungen auszumachen.

206 Zwar enthält der Rüstungsexportbericht für die 20 wichtigsten Bestimmungs-länder des Jahres 2013 in Anlage 7 eine etwas detailliertere Aufstellung. Hier werden neben dem Gesamtwert der erteilten Einzelgenehmigungen auch die wesentlichen Güter und ihr prozentualer Anteil am Gesamtwert der Genehmigungen genannt. Verlässliche Rückschlüsse auf bedeutsame einzelne Genehmigungen erlaubt jedoch auch diese Aufstellung nicht. So lässt sich dieser Liste etwa entnehmen, dass für Ausfuhren nach Katar Genehmigungen im Gesamtwert von 673.377.690 Euro erteilt wurden, von denen 44,4 % auf Zugmaschinen, LKW, Kranwagen, Auflieger, Anhänger, Masten und Teile für Panzer, Panzerhaubitzen, gepanzerte Fahrzeuge, LKW und Landfahrzeuge entfielen. Welcher Anteil hiervon auf LKW und welcher auf Teile für Panzer oder Panzerhaubitzen entfiel, ist hieraus nicht zu erkennen. Es muss den Abgeordneten daher im Rahmen einer effektiven parlamentarischen Kontrolle des Regierungshandelns möglich sein, über diese Rüstungsexportberichte hinaus durch konkrete Fragen Informationen darüber zu erhalten, in welchem Umfang Genehmigungen für die Ausfuhr von Kriegswaffen besonderer Bedeutung, wie etwa Kampfpanzer, in bestimmte Staaten erteilt wurden.

207 6. Die Bundesregierung kann die Antwort auf parlamentarische Anfragen zu Angelegenheiten des Bundessicherheitsrates insoweit verweigern, wie die jeweilige Anfrage auf Informationen abzielt, die über die Mitteilung einer erfolgten positiven Genehmigungsentscheidung und die Eckdaten des betreffenden Ausfuhrge-

schäfts hinausgehen. Eine gesonderte Begründung der Antwortverweigerung ist insoweit nicht erforderlich, die generelle Berufung auf die Geheimhaltung der Beratungen des Bundessicherheitsrates reicht aus.

Es besteht eine Jahrzehnte währende und allgemein bekannte Praxis der Bundesregierung, die Beantwortung derartiger Anfragen unter Berufung auf die Vertraulichkeit der Beratungen des Bundessicherheitsrates zu verweigern, selbst wenn in Einzelfällen aufgrund besonderer Umstände einzelne Angaben gemacht worden sein sollten. Angesichts dieser langjährigen Praxis ist nicht zu verlangen, dass die Bundesregierung in jeder Antwort auf eine entsprechende Anfrage ihre allgemeine Auffassung zu dem Verhältnis zwischen parlamentarischem Informationsrecht einerseits und Schutz der exekutiven Eigenverantwortung, Belangen des Staatswohls und Schutz der Grundrechte Dritter andererseits darlegt. Eine solche fortwährend wiederholte Darlegung wäre nur formalistisch und nicht geeignet, den Frage stellenden Abgeordneten einen zusätzlichen Erkenntnisgewinn zu verschaffen. Ein Abgeordneter, der die Gründe für die grundsätzliche Antwortverweigerung hinterfragen möchte, ist daher gehalten, diese selbst zum Gegenstand einer Anfrage zu machen. 208

Eine Begründungspflicht besteht allerdings insoweit, wie die Bundesregierung die Auskunft über eine erteilte Genehmigung oder über die in diesem Rahmen mitzuteilenden Generalia des Exportgeschäfts verweigern will. 209

III.

Die Antragsgegnerin hat die Grenzen ihrer Antwortpflicht bei der Beantwortung der streitgegenständlichen Fragen teilweise verkannt und hierdurch Rechte der Antragsteller aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 und Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG verletzt. 210

1. Die Antragsgegnerin hat ihrer Antwortpflicht in Bezug auf die Zusatzfrage des Antragstellers zu 1. aus der Fragestunde des Deutschen Bundestages am 6. Juli 2011, PlenProt 17/119, S. 13802 D, soweit sie sich auf die Menschenrechtsslage in Saudi-Arabien bezieht, nicht und hinsichtlich der schriftlichen Frage 7/193 vom 14. Juli 2011 (BTDrucks 17/6658, S. 28) teilweise nicht genügt, im Übrigen sind die Anträge des Antragstellers - soweit zulässig - unbegründet. 211

a) Die Zusatzfrage des Antragstellers zu 1. aus der Fragestunde des Deutschen Bundestages am 6. Juli 2011 (PlenProt 17/119, S. 13802 D) richtete sich unter anderem darauf, ob der Bundesregierung Erkenntnisse über die Verletzung 212

von Menschen- und Bürgerrechten in Saudi-Arabien vorliegen.

- 213 Indem der Parlamentarische Staatssekretär beim Bundesminister für Wirtschaft und Technologie die Antwort auf diese Frage unter Hinweis auf die fehlende Zuständigkeit des Bundeswirtschaftsministers endgültig verweigerte, hat die Antragsgegnerin das Fragerecht des Antragstellers zu 1. in verfassungsrechtlich unzulässiger Weise verkürzt. Das Fragerecht der Abgeordneten besteht gegenüber der Bundesregierung, diese ist zur Beantwortung der Fragen verpflichtet. Die Antwort kann daher nicht durch Verweis auf das Ressortprinzip verweigert werden. Auf sonstige Geheimhaltungsgründe hat sich die Antragsgegnerin nicht berufen; sie drängen sich auch nicht auf.
- 214 b) Die Antwort auf die zur schriftlichen Beantwortung gestellte Frage des Antragstellers zu 1. vom 14. Juli 2011 (Frage 7/193, BTDrucks 17/6658, S. 28) hat die Antragsgegnerin teilweise zu Unrecht verweigert. Es hätte ihr obliegen, dem Antragsteller zu 1. mitzuteilen, ob der Bundessicherheitsrat die Lieferung von 200 Panzern des Typs Leopard nach Saudi-Arabien genehmigt hat.
- 215 Zu darüber hinausgehenden Angaben war die Antragsgegnerin allerdings nicht verpflichtet. Falls zum Zeitpunkt der Beantwortung der Frage eine positive Entscheidung des Bundessicherheitsrates nicht vorgelegen haben sollte, wäre sie daher nicht verpflichtet gewesen, dem Antragsteller zu 1. mitzuteilen, ob überhaupt ein entsprechender Genehmigungsantrag oder eine entsprechende Voranfrage vorlag. Dass die Presse über die vermeintlich erteilte Genehmigung einer solchen Lieferung berichtet hatte, ändert hieran nichts. Unterfällt ein Willensbildungsvorgang innerhalb der Regierung dem Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung, so wird er nicht dadurch weniger geheimhaltungsbedürftig, dass Dritte über ihn öffentlich berichten. Anderenfalls könnte die Regierung durch gezielte Spekulationen zu Auskünften über geheimhaltungsbedürftige Willensbildungsvorgänge gezwungen werden. Auch eine ablehnende Entscheidung hätte die Antragsgegnerin nicht als solche mitteilen, sondern nur angeben müssen, dass keine positive Genehmigungsentscheidung vorliegt. Sollte eine positive Entscheidung des Bundessicherheitsrates vorgelegen haben, so wäre die Antragsgegnerin nicht verpflichtet gewesen, die Frage insoweit zu beantworten, wie sie sich auf Verkaufspreise, Lieferbedingungen oder eventuelle Auflagen zum Einsatz in Saudi-Arabien oder in anderen Ländern bezog. Auch Angaben zu den Gründen der Entscheidung wären nicht erforderlich gewesen.

c) Berechtigterweise hat die Antragsgegnerin die Antwort auf die dringliche Frage 2 des Antragstellers zu 1. (BTDrucks 17/6438, S. 1) verweigert (PlenProt 17/119, S. 13807 A), soweit diese sich auf „Vermittler, Unterstützer in der Bundesregierung und Nutznießer dieses Waffengeschäfts“ bezog. 216

Die Frage, welche Mitglieder der Bundesregierung ein bestimmtes Rüstungsexportgeschäft unterstützen oder unterstützt haben, betrifft den Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung der Regierung. An der Offenlegung interner Abstimmungsvorgänge der Regierung besteht auch kein berechtigtes Informationsinteresse, da diese als Ganze dem Parlament gegenüber verantwortlich ist und bei Mehrheitsentscheidungen nur für die getroffene Entscheidung, nicht aber für etwaige Gegenstimmen einzustehen hat. 217

Soweit sich die Frage auf „Vermittler und Nutznießer“ bezieht, zielt sie ersichtlich auf die von dem Antragsteller zu 1. angenommene Leistung „nützlicher Aufwendungen“ beim Zustandekommen des Panzergeschäfts und ist mit der Angabe der Antragsgegnerin, ihr lägen keinerlei Erkenntnisse über geleistete gesetzeswidrige Zahlungen vor, hinreichend beantwortet worden (siehe Rn. 123). 218

d) Auch die Antwort auf die Zusatzfrage des Antragstellers zu 1. zu dem konkreten Kaufpreis für 200 Leopard-Kampfpanzer (PlenProt 17/119, S. 13807 B, C) durfte die Antragsgegnerin verweigern. Hierbei handelt es sich um ein Geschäftsgeheimnis des diese Panzer vertreibenden Unternehmens. Die Offenlegung der Kaufpreise aus konkreten einzelnen Ausfuhrgeschäften würde anderen Unternehmen einen Wettbewerbsvorteil verschaffen, da diese ihre eigene Preispolitik entsprechend anpassen könnten. Zudem würde dem betreffenden inländischen Unternehmen ein Nachteil daraus erwachsen, dass die verschiedenen Abnehmer dieser Panzer einen Überblick über die Preisspanne erhielten und diese Information in künftigen Vertragsverhandlungen zu Lasten der Anbieter ausnutzen könnten. 219

Es besteht auch kein überwiegendes berechtigtes Interesse an dieser Information. Konkrete Kaufpreise sind für die parlamentarische Kontrolle des Regierungshandelns in aller Regel irrelevant. Dafür, dass der Differenzbetrag zwischen einem etwaigen Kaufpreis für derartige Panzer in Deutschland und dem von Saudi-Arabien gezahlten Preis als Bestechungsgeld anzusehen sein müsste, ist nichts ersichtlich. Schon die Annahme, dass es überhaupt einen feststehenden Kaufpreis im Inland gibt, ist wenig naheliegend. Die jeweiligen Preise dürften nach allgemeinen marktwirtschaftlichen Regeln schwanken. 220

- 221 2. Die Antragsgegnerin hat ihrer Antwortpflicht in Bezug auf die schriftliche Frage 7/132 der Antragstellerin zu 2. von Juli 2011 (BTDrucks 17/6658, S. 24) nicht genügt, soweit sich die Frage darauf bezieht, ob eine positive Genehmigungsentscheidung des Bundessicherheitsrates vorliegt. Im Übrigen sind die Anträge der Antragstellerin zu 2. unbegründet.
- 222 a) Die schriftliche Frage 7/132 der Antragstellerin zu 2. richtete sich zum einen darauf, wann die Bundesregierung den Verkauf von Transportpanzern Fuchs, Last- und Geländewagen, Fregatten oder Verteidigungs- und Sicherheitselektronik für den Grenzschutz beziehungsweise dazu bestimmte Fertigungsanlagen an Algerien genehmigt hat, und zum anderen darauf, welche besonderen außen- und sicherheitspolitischen Gründe diesen Genehmigungen zu Grunde lagen.
- 223 Die Antragsgegnerin war verpflichtet, den ersten Teil der Frage zu beantworten und der Antragstellerin zu 2. mitzuteilen, ob und - bejahendenfalls - wann der Bundessicherheitsrat eine entsprechende positive Genehmigungsentscheidung getroffen hat. Zur Darlegung der Gründe für die etwaige Entscheidung des Bundessicherheitsrates war sie hingegen nicht verpflichtet (siehe Rn. 177).
- 224 b) Hinsichtlich der Zusatzfrage der Antragstellerin zu 2. (PlenProt 17/119, S. 13803 D) und ihrer dringlichen Frage (BTDrucks 17/6438, S. 1; PlenProt 17/119, S. 13810 D) war die Antragsgegnerin zur Antwortverweigerung berechtigt, da diese Fragen ebenfalls auf die Gründe für eine vermeintlich getroffene Entscheidung des Bundessicherheitsrates abzielten.
- 225 c) Auch die Antwort auf die Zusatzfrage der Antragstellerin zu 2. (PlenProt 17/119, S. 13811 A) hat die Antragsgegnerin in verfassungsrechtlich nicht zu beanstandender Weise verweigert. Die Frage, auf welche Weise die Bundesregierung ausschließt, dass die für Saudi-Arabien genehmigten Rüstungsexportgüter zu innerer Repression genutzt werden, könnte durch die Antragsgegnerin nur beantwortet werden, indem sie Absprachen offenlegt, die sie mit dem Empfängerstaat getroffen hat. Hierzu ist sie aus Gründen des Staatswohls nicht verpflichtet.
- 226 Die Antragsgegnerin müsste zur Beantwortung der Frage zunächst offenlegen, ob sie davon ausgegangen ist, dass die Nutzung der zur Ausfuhr vorgesehenen Rüstungsgüter zu innerer Repression durch den Empfängerstaat konkret drohte. Derartige Ausführungen könnten zu einer erheblichen Beeinträchtigung außenpolitischer Interessen der Bundesrepublik Deutschland führen und unter

Umständen Rückschlüsse auf bestimmte Informationsquellen zulassen, an deren Geheimhaltung die Bundesregierung gerade im Verhältnis zu dem betroffenen Land zum Schutz seiner Informationskanäle ein berechtigtes Interesse hat (siehe Rn. 176). Sollte hingegen auf konkrete Absprachen oder Auflagen verzichtet worden sein, könnte dies für bestimmte außenpolitische Interessen der Bundesrepublik an dem konkreten Exportgeschäft sprechen, deren Öffentlichwerden die Abschätzbarkeit der deutschen Außenpolitik für andere Länder erleichtern und damit Verhandlungs- und Gestaltungsspielräume verengen kann (siehe Rn. 177). Auch wenn nicht zu verkennen ist, dass die maßgebenden Gründe für eine solche Genehmigungsentscheidung für die parlamentarische Kontrolle von Bedeutung sind, darf die Antragsgegnerin die Offenlegung der Gründe daher verweigern.

3. Soweit die Anträge der Antragstellerin zu 3. zulässig sind, haben sie keinen 227 Erfolg, da die Antragsgegnerin die Antwort auf die betreffenden Fragen verweigern durfte.

a) Die Zusatzfrage (PlenProt 17/119, S. 13804 A, B) danach, ob im Vorfeld der 228 vermeintlichen Entscheidung des Bundessicherheitsrates die Zustimmung Israels und der USA zu dem Rüstungsexportgeschäft eingeholt worden sei, betrifft den Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung der Regierung. Die Bundesregierung ist nicht verpflichtet, über den Inhalt und den Verlauf der Beratungen im Bundessicherheitsrat Auskunft zu geben (Rn. 172). Dies gilt auch für Gespräche, die zur Vorbereitung einer Entscheidung des Gremiums mit anderen Staaten geführt wurden. Müssten Drittstaaten damit rechnen, dass ihre der Bundesregierung gegenüber vertraulich abgegebenen Einschätzungen alsbald nach der getroffenen Entscheidung veröffentlicht werden, so wäre zu befürchten, dass die Bundesrepublik künftig nicht mehr mit derartigen Informationen versorgt würde. Die Antwort kann insoweit folglich auch aus Gründen des Staatswohls verweigert werden.

b) Die Zusatzfrage (PlenProt 17/119, S. 13814 B, im Antrag bezeichnet mit 229 „S. 13841 B“) der Antragstellerin zu 3., ob die Verfolgung Homosexueller durch ein Land der Genehmigungsfähigkeit einer Ausfuhr von Panzern an diesen Staat entgegenstehe, betrifft wiederum einen Abwägungsvorgang innerhalb des Bundessicherheitsrates, der als Teil des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung geschützt ist.

c) Entsprechendes gilt für die schriftliche Frage vom 14. Juli 2011 (Frage 230 7/174; BTDrucks 17/6658, S. 26), mit der die Antragstellerin zu 3. direkt nach den

Gründen für die vermeintliche Genehmigung der Lieferung von 200 Leopard-Kampfpanzern an Saudi-Arabien fragt.

- 231 d) Hinsichtlich der weiteren schriftlichen Frage vom 14. Juli 2011 (Frage 7/175; BTDrucks 17/6658, S. 27) kann auf die Ausführungen zu der entsprechenden Frage des Antragstellers zu 1. verwiesen werden (siehe Rn. 216 ff.). Auch insoweit durfte die Antragsgegnerin die Antwort verweigern.

D.

- 232 Besondere Billigkeitsgründe, die die Anordnung einer Auslagenerstattung nach § 34a Abs. 3 BVerfGG ausnahmsweise angezeigt erscheinen lassen (vgl. BVerfGE 96, 66 <67>), liegen nicht vor.

Voßkuhle

Die Richterin Lübbecke-Wolff ist aus dem Amt ausgeschieden und deshalb an der Unterschrift gehindert.
Voßkuhle

Der Richter Gerhardt ist aus dem Amt ausgeschieden und deshalb an der Unterschrift gehindert.
Voßkuhle

Landau

Huber

Hermanns

Müller

Kessal-Wulf