

Der Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung

Informationsansprüche des Parlaments gegenüber der Regierung unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Gewaltenteilung

Robert Perl*

Abstract: Das parlamentarische Recht zur Kontrolle der Regierungsarbeit ist ein fundamentaler Ausfluss des Demokratieprinzips. Der Grundsatz der Gewaltenteilung wiederum verlangt nach einer Begrenzung dieses Kontrollrechts. Gewisse Teile der Regierungsarbeit müssen auch langfristig vor dem Parlament verborgen bleiben – Doch wo verläuft die Grenze zwischen parlamentarischem Kontrollrecht und dem sog. Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung?

A. Problemaufriss und Eingrenzung

„Die Verantwortung der Regierung gegenüber Parlament und Volk setzt notwendigerweise einen ‚Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung‘ voraus, der einen auch von parlamentarischen Untersuchungsausschüssen grundsätzlich nicht ausforschbaren Initiativ-, Beratungs- und Handlungsbereich einschließt. Dazu gehört z.B. die Willensbildung der Regierung selbst, sowohl hinsichtlich der Erörterungen im Kabinett als auch bei der Vorbereitung von Kabinetts- und Ressortentscheidungen, die sich vornehmlich in ressortübergreifenden und -internen Abstimmungsprozessen vollzieht.“² Mit diesen Worten hob das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil zum Flick-Untersuchungsausschuss vom 17.07.1984 den Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung höchstrichterlich aus der Taufe. Dass es dabei weder das erste deutsche Gericht war, das einen solchen Kernbereich als notwendig erkannte,³ noch den Begriff des „Kernbereichs

* Der Autor studiert Rechtswissenschaft an der Universität Leipzig und arbeitet als studentische Hilfskraft bei der Sächsischen Landesanstalt für privaten Rundfunk und neue Medien.

² BVerfGE 67, 100 (139).

³ Siehe bspw. VerfG Hamburg DÖV 1973, 747 (748).

exekutiver Eigenverantwortung“ selbst erdacht hatte,⁴ ist dabei heute wohl nur noch Wenigen bekannt.

Mittlerweile ist der Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung im Schrifttum und in der bundes- wie landesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung zu Recht einhellig anerkannt. Was jedoch spricht so überzeugend für die Gewährung dieses Kernbereichs? Und wenn ein solcher anzuerkennen ist, wie weit darf und sollte er dann reichen?

Diese Fragen sollen im Folgenden anhand des bedeutendsten Anwendungsfeldes des Kernbereichs in der Rechtspraxis – dem Verhältnis von Legislative und Exekutive – beantwortet werden (C.). Dabei soll vorrangig auf den Untersuchungsausschuss als weitreichendstes und wirksamstes Instrument der Informationsbeschaffung des Parlaments gegenüber der Regierung eingegangen werden. Um ein detailliertes Bild des Kernbereichs mit seinen Nuancen und entsprechenden Fragestellungen liefern zu können, werden im Zuge dessen neben der bundesverfassungsgerichtlichen auch Ausschnitte der landesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung sowie Ansätze der Literatur dargestellt. Schließlich folgt eine Einordnung der Befunde mit Blick auf das Machtverhältnis von Legislative und Exekutive (D.).

Zunächst sollen jedoch die verfassungsrechtlichen Grundlagen der parlamentarischen Informationsansprüche, denen die Exekutive ihren Kernbereich in der Praxis gegebenenfalls entgegenhalten will, skizziert werden (B.).

B. Normative Grundlagen parlamentarischer Informationsansprüche

Die Informationsansprüche der Abgeordneten sind ihrer demokratischen Bedeutung entsprechend verfassungsrechtlich normiert. Der Vollständigkeit halber werden eingangs kurz die Informationsbegehren des politischen Alltags umrissen (I.), bevor sodann auf die normative Anknüpfung der persönlichen Verantwortlichkeit der Regierung gegenüber dem Parlament eingegangen wird (II.).

Dem parlamentarischen Untersuchungsausschuss (Art. 44 GG) kommt im Kontrollsystem der Bundesregierung schließlich als scharfes Schwert des

⁴ Scholz, AöR 105 (1980), 564 (598).

parlamentarischen Informationsbegehrens eine besondere Rolle zu.⁵ Er bedarf folglich einer intensiveren Betrachtung (III.).

I. Allgemeine Informationsansprüche

Die parlamentarischen Informationsansprüche des politischen Alltags erwachsen den Abgeordneten aus dem „Zitier- oder Zitierungsrecht“⁶, Art. 43 Abs. 1 GG, § 42 GO BT. Gemeint ist das Recht der Parlamentsmitglieder, jedes Mitglied der Bundesregierung in den Bundestag zu bestellen, sodass es dort Rede und Antwort zu stehen hat.⁷ Die Pflicht der Regierungsmitglieder zur Beantwortung von Fragen ist in den §§ 100 bis 106 GO BT detailliert ausgestaltet. Jedoch ergibt sich bei der Inanspruchnahme dieses „Frage- und Interpellationsrechts“⁸ ein entscheidendes Problem: die Abgeordneten sind auf die Offenheit der Mitglieder der Bundesregierung angewiesen. Zwar werden die Abgeordneten bisweilen selbst ein Interesse daran haben, sich im Parlament zu äußern.⁹ Häufig werden sich tiefgreifende Missstände auf diesem Wege aber nicht umfassend aufklären lassen.

II. Die Verantwortung des Bundeskanzlers und der Minister (Art. 65 GG)

Den direkten Bezug der Informationsansprüche des Bundestages auf den Bundeskanzler als „Chef“ der Bundesregierung normiert Art. 65 S. 1 GG. Der Regierungschef hat das Recht, die politischen Leitlinien vorzugeben, weshalb er diese auch gegenüber seiner Kontrollinstanz, dem Bundestag, zu verantworten hat.¹⁰ Die politische Verantwortlichkeit des Bundeskanzlers äußert sich in einer Rechenschafts- und Einstandspflicht gegenüber dem Parlament.¹¹ Davon ist jedoch nicht nur der Bundeskanzler, sondern auch jeder einzelne Fachminister betroffen.¹² Schließlich leiten diese gemäß Art. 65 S. 2 GG im Rahmen der Richtlinien des Bundeskanzlers ihre Geschäftsbereiche eigenverantwortlich.

⁵ Scholz, AöR 105 (1980), 564 (598 f.) m.w.N.; ausführlich Vetter, Parlamentsausschüsse im Verfassungssystem, 1986, S. 112.

⁶ Stern, StaatsR, Bd. II, 1980, § 26 II 3 (S. 52).

⁷ BVerfGE 57, 1 (5); 67, 100 (129); Klein, in: Isensee/Kirchhof, Hdb. Staatsrecht, Bd. III, 3. Aufl. 2005, § 51 Rn. 33.

⁸ Stern, StaatsR, Bd. II, § 26 II 3 (S. 55–58).

⁹ Erläuternd Stern, StaatsR, Bd. II, § 26 II 3 (S. 52 f.).

¹⁰ Mager/Holzner, in: v. Münch/Kunig, GG, 7. Aufl. 2021, Art. 65 Rn. 25.

¹¹ Hermes, in: Dreier, GG, 3. Aufl. 2015, Art. 65 Rn. 39; Schröder, in: Isensee/Kirchhof, Hdb. Staatsrecht, Bd. III, § 65 Rn. 51, 54.

¹² Hermes, in: Dreier, GG, Art. 65 Rn. 39; Schröder, in: Isensee/Kirchhof, Hdb. Staatsrecht, Bd. III, § 65 Rn. 51, 54.

III. Der parlamentarische Untersuchungsausschuss (Art. 44 GG)

1. Sinn und Zweck

Der parlamentarische Untersuchungsausschuss unterscheidet sich deutlich von den anderen Möglichkeiten des Bundestages, gewünschte Informationen zu beschaffen. Er wird als eigenes Gremium vom Bundestag eingesetzt und dient grundsätzlich der Vorbereitung von Beschlüssen.¹³ Die meisten Untersuchungsausschüsse sind sog. Kontroll- oder Missstandsenquêteen, die bestimmte Sachverhalte und insbesondere das Verhalten der Regierung untersuchen sollen.¹⁴ Da die Regierung von der Parlamentsmehrheit getragen wird, fungiert das Untersuchungsrecht nach Art. 44 GG primär als Minderheitenrecht der Opposition.¹⁵ Auf Antrag eines Viertels seiner Mitglieder ist der Bundestag verpflichtet, einen Untersuchungsausschuss einzusetzen (Art. 44 Abs. 1 GG). Dessen Funktionsfähigkeit beruht auf seinem Recht auf Selbstinformation (vgl. Art. 44 Abs. 2 S. 1 GG, §§ 16 ff. PUAG) und Öffentlichkeitswirksamkeit (Art. 44 Abs. 1 S. 1 GG).¹⁶ Das zu Tage bringen von belastenden Informationen hat letztlich jedoch nur politische Wirkung, indem das Volk von ihnen erfährt und spätestens bei der nächsten Wahl darauf reagiert – der Untersuchungsausschuss fungiert insoweit als „politisch-propagandistisches Kampfmittel“.¹⁷

2. Exkurs: Der ständige Untersuchungsausschuss

Das Instrument des ständigen bzw. gleichlaufenden Untersuchungsausschusses war im Schrifttum zunächst umstritten.¹⁸ Heute ist jedoch allgemein anerkannt, dass ständige Untersuchungsausschüsse dem Grundsatz der Gewaltenteilung aus Art. 20 Abs. 2 GG widersprechen und daher unzulässig sind.¹⁹ Die dauerhafte Kontrolle sämtlicher exekutiver Entscheidungsprozesse und die daraus folgende ständige Rechtfertigungspflicht würde nicht nur zahlreiche Ressourcen binden, die

¹³ *Morlok*, in: Dreier, GG, Art. 44 Rn. 16.

¹⁴ *Groh*, in: v. Münch/Kunig, GG, Art. 44 Rn. 23; *Morlok*, in: Dreier, GG, Art. 44 Rn. 17.

¹⁵ BVerfGE 49, 70 (85 f.); *Morlok*, in: Dreier, GG, Art. 44 Rn. 11.

¹⁶ *Morlok*, in: Dreier, GG, Art. 44 Rn. 10.

¹⁷ *Morlok*, in: Dreier, GG, Art. 44 Rn. 9, m.w.N. in Fn. 38.

¹⁸ Dafür *Thieme*, Das Verhältnis der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse zur Exekutive, 1983, S. 118 f.; dagegen *Arloth*, NJW 1987, 808 (811) in Fn. 58; *Scholz*, AöR 105 (1980), 564 (597 f.).

¹⁹ St. Rspr. BVerfGE 67, 100 (139); *Engels*, Jura 1990, 71 (74); *Geis*, in: Isensee/Kirchhof, Hdb. Staatsrecht, Bd. III, § 55 Rn. 39; *Groh*, in: v. Münch/Kunig, GG, Art. 44 Rn. 39; *Klein/Schwarz*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 97. Aufl. 2022, Art. 44 Rn. 154; *Scholz*, AöR 105 (1980), 564 (597 f.); *Unger*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Aufl. 2018, Art. 44 Rn. 43.

dem Regierungshandeln in der Folge fehlen würden. Vielmehr wäre die von alltäglicher und häufig mutiger Entscheidungsfindung lebende Regierungsarbeit durch das dauerhafte „auf die Finger geschaut bekommen“ in ihrer Funktionsfähigkeit schwerwiegend gestört.²⁰ Außerdem bestünde die Gefahr, dass sich die Legislative zu einer Art „quasi-exekutivischen Staatsaufsicht“²¹ aufschwingen und folglich mitregieren würde. Ständige Untersuchungsausschüsse sind aufgrund ihrer Unvereinbarkeit mit dem Grundsatz der Gewaltenteilung daher entschieden abzulehnen.

3. Der nachlaufende Untersuchungsausschuss – das Herz des parlamentarischen Informationsanspruchs

Der nachlaufende Untersuchungsausschuss hingegen, der die umfassende ex-post Kontrolle exekutiven Handelns zum Ziel hat, ist aus der politischen Praxis nicht wegzudenken. Er eröffnet den Parlamentariern besonders umfangreiche Möglichkeiten, Sachverhalte auszuleuchten und Informationen zu beschaffen. Insbesondere die Durchsetzbarkeit von Beweiserhebungsbestrebungen (Art. 44 Abs. 2 S. 1 GG) und die Öffentlichkeitswirksamkeit (Art. 44 Abs. 1 S. 1 GG) machen den Untersuchungsausschuss zu einem „echten Werkzeug“ der parlamentarischen Minderheit gegenüber der Regierung.²² Die weitreichenden Möglichkeiten der Informationsbeschaffung werfen jedoch die entscheidende Frage auf: Darf der nachlaufende Untersuchungsausschuss wirklich alle abgelaufenen Prozesse im Innern der Exekutive zu Tage bringen oder kann sich die Regierung auch gegen die ex-post-Untersuchung gewisser Informationsansprüche wehren? Darf der Exekutive gestattet werden, einen Teil ihrer Arbeitsweise vor dem direkten Vertreter des Souveräns, der mit der Kontrolle eben dieser Regierung beauftragt ist, dauerhaft geheim zu halten?

C. Der Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung – Die Einhegung des parlamentarischen Untersuchungsrechts

Über diese Frage streitet nicht nur die Literatur seit langem. Insbesondere vor Gericht hat diese Thematik – vermehrt seit dem Flick-Urteil – immer wieder Beachtung gefunden. Im Zentrum der Debatte steht der sog. Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung, der im Folgenden umfassend behandelt werden

²⁰ Arloth, NJW 1987, 808 (811); Morlok, in: Dreier, GG, Art. 44 Rn. 27; Scholz, AöR 105 (1980), 564 (597 f.).

²¹ Scholz, AöR 105 (1980), 564 (598).

²² Groh, in: v. Münch/Kunig, GG, Art. 44 Rn. 3.

soll. Warum ist er erforderlich (I.)? Welchen Weg nahm die Entwicklung der Rechtsprechung hierzu (II.)? Welche Ansichten werden in der Literatur vertreten (III.)? Und nicht zuletzt: wie wird er sich zukünftig weiterentwickeln (IV.)?

I. Erforderlichkeit eines Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung

Das Bundesverfassungsgericht klassifiziert den Grundsatz der Gewaltenteilung anschaulich als „Grund und Grenze“ der parlamentarischen Informationsansprüche,²³ was in der Literatur auf Zustimmung gestoßen ist.²⁴ Folgt man dieser Einschätzung, so muss der Gewaltenteilungsgrundsatz gleichermaßen „Grund und Grenze“ für den nicht mehr vom parlamentarischen Informationsanspruch erreichbaren Kernbereich exekutiven Handelns sein. Schließlich decken der parlamentarische Informationsanspruch einer- und der Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung andererseits zusammen die gesamte Fülle an Informationen ab, die es über das exekutive Handeln gibt.

Diese Einordnung sagt zwar nichts über die genaue Reichweite des vom Kernbereich exekutiven Handelns geschützten Bereichs aus, doch liefert sie als verfassungsrechtliches Fundament einen entscheidenden Anknüpfungspunkt. Zweck des Kernbereichs ist es, die wirksame Gewaltenteilung zu wahren.²⁵ Gleichermäßen bedroht eine Überdehnung desselben die Funktionalität der Gewaltenteilung, da die parlamentarische Kontrolle der Regierung dadurch entscheidend geschwächt wäre. Mithin wird nachfolgend herausgearbeitet, ab welcher Reichweite der Kernbereich seine eigene Schutzwirkung zugunsten der Gewaltenteilung wieder unterlaufen und deren Funktionalität somit entgegen seinem eigentlichen Zweck schwächen, statt fördern würde.

²³ BVerfG, [Beschl. v. 30.03.2004 - 2 BvK 1/01 -](#), Rn. 53; [Beschl. v. 17.06.2009 - 2 BvE 3/07 -](#), Rn. 126.

²⁴ *Klein/Schwarz*, in: *Dürig/Herzog/Scholz*, GG, Art. 44 Rn. 161.

²⁵ Ohne einen Kernbereich bestünde die Gefahr, dass eine Gewalt tiefgreifend in das Aufgabenfeld einer anderen eingreift und sie letztlich gar ihrer verfassungsmäßigen Aufgaben entkleidet, *Glauben*, in: *Kahl/Waldhoff/Walter*, BK GG, 160. Akt. 2013, Art. 44 Rn. 44; vgl. *Schmidt-Aßmann*, in: *Isensee/Kirchhof*, Hdb. Staatsrecht, Bd. II, 3. Aufl. 2004, § 26 Rn. 55 zum System der „checks and balances“ in der Verfassungsordnung; *Sachs*, in: *Sachs*, GG, 9. Aufl. 2021, Art. 20 Rn. 82 zur materiellen Funktionentrennung, Rn. 85 zur Funktionenvermischung.

II. Prägung des Kernbereichs durch die Rechtsprechung

Einen direkten Anknüpfungspunkt für den Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung sucht man in bundesrechtlichen Gesetzestexten vergeblich.²⁶ Dennoch ist er in der verfassungsgerichtlichen Judikatur – abgeleitet aus dem Gewaltenteilungsgrundsatz – umfassend anerkannt.²⁷ Wie bereits angerissen beschreibt das Bundesverfassungsgericht den Kernbereich als „grundsätzlich nicht ausforschbaren Initiativ-, Beratungs- und Handlungsbereich“²⁸. Dafür nennt es beispielhaft die „Willensbildung der Regierung“, also Erörterungen und Entscheidungsvorbereitungen im Kabinett sowie ressortübergreifende und -interne Abstimmungsprozesse. Dem haben sich die Landesverfassungsgerichte in ihrer Judikatur grundsätzlich angeschlossen.²⁹

1. Verschiedene gerichtliche Auslegungen des Kernbereichs

Die Reichweite dieses unausforschbaren Kernbereichs haben die Gerichte lange Zeit jedoch sehr unterschiedlich beurteilt. Während das Hamburgische Verfassungsgericht im Jahr 1973 noch eine vergleichsweise weite Auslegung des „geschützten Internbereichs“ annahm, der nicht nur die Beratung der Senatskollegen, sondern auch die gesamte vorbereitende Sachbearbeitung des Senats und der nachgeordneten Stellen umfasste,³⁰ entschied der Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen im Jahr 1989, dass der Senat sogar die Protokolle seiner Kabinettsitzungen herauszugeben habe, wenn die Bürgerschaft dies verlange.³¹ Er lehnte die Zurückbehaltung von Informationen nach Abschluss des

²⁶ Nach dem Flick-Urteil des BVerfG im Jahr 1984 hat der Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung Einzug in mehrere Landesverfassungen erhalten, bspw. Art. 51 Abs. 2 HS. 1 SächsVerf; nicht wortwörtlich, aber inhaltlich identisch Art. 24 Abs. 3 S. 1 Var. 1 NdsVerf. Dieser Normierung kommt allerdings eine lediglich klarstellende Funktion zu, vgl. VerfGH Sachsen, [Urt. v. 23.04.2008 - Vf. 87-I-06](#) -, S. 30.

²⁷ BVerfGE 67, 100 (139); BVerfG, [Beschl. v. 30.03.2004 - 2 BvK 1/01](#) -, Rn. 43; [Beschl. v. 17.06.2009 - 2 BvE 3/07](#) -, Rn. 119–124; [Urt. v. 21.10.2014 - 2 BvE 5/11](#) -, Rn. 137; StGH Niedersachsen, [Beschl. v. 15.05.1996 - 12/95](#) -, Rn. 19; VerfG Brandenburg, [Urt. v. 21.04.2017 - 21/16](#) -, Rn. 129.

²⁸ BVerfGE 67, 100 (139); bestätigt in BVerfG, [Beschl. v. 30.03.2004 - 2 BvK 1/01](#) -, Rn. 43; [Beschl. v. 17.06.2009 - 2 BvE 3/07](#) -, Rn. 122; [Urt. v. 21.10.2014 - 2 BvE 5/11](#) -, Rn. 137.

²⁹ Vgl. VerfG Brandenburg, [Urt. v. 21.04.2017 - 21/16](#) -, Rn. 129; StGH Bremen NVwZ 1989, 953 (955); StGH Niedersachsen, [Beschl. v. 15.05.1996 - 12/95](#) -, Rn. 19; VerfGH Sachsen, [Urt. v. 23.04.2008 - Vf. 87-I-06](#) -, S. 30 f.; bestätigt in [Urt. v. 20.04.2010 - Vf. 54-I-09](#) -, S. 22.

³⁰ VerfG Hamburg DÖV 1973, 747 (748).

³¹ StGH Bremen NVwZ 1989, 953 (955) mit dem Hinweis, dass „ein pauschales Berufen auf den ‚Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung‘ nicht für eine Rechtfertigung der Herausgabeverweigerung ausreichen könne.“

Sachverhalts damit faktisch komplett ab. Der Niedersächsische Staatsgerichtshof hingegen legte den Kernbereich im Jahr 1996 sehr viel weiter aus: ihm unterfielen nach dessen Ansicht neben der gesamten internen Beratung der Regierung sogar die interne Willensbildung der Beamten und Angestellten,³² explizit auch nach Abschluss des in Rede stehenden Verfahrens.³³

2. Einführung des Abwägungsmodells durch das BVerfG

Für das Bundesverfassungsgericht galt es, diesen und weiteren deutlich voneinander abweichenden Urteilen³⁴ zur Reichweite des Kernbereichs zeitnah einen einheitlichen und nachvollziehbaren Rahmen zu geben. Schließlich folgte aus der unterschiedlichen Beurteilung des Kernbereichs eine gewisse Rechtsunsicherheit. Die Chance zur Klarstellung ergriff das Bundesverfassungsgericht (zumindest in Teilen) im Jahr 2004, als es ein Organstreitverfahren aus Schleswig-Holstein zu entscheiden hatte. In seinem Urteil betonte es, dass „auch dem nachträglichen parlamentarischen Zugriff auf Informationen aus der Phase der Vorbereitung von Regierungsentscheidungen“³⁵ Grenzen zu setzen seien. Denn auch der nachträgliche schrankenlose Zugriff auf sämtliche Informationen über die regierungsinterne Arbeit sei geeignet, das Regierungshandeln „durch seine einengenden Vorwirkungen“³⁶ funktionsgefährdend zu beeinträchtigen. Allerdings seien die Hürden, um einen derartigen Eingriff in das Handlungsfeld der Regierung anzunehmen, bei der nachträglichen Kontrolle deutlich höher; schließlich dürfe der unausforschbare Kernbereich nicht so weit gehen, dass die parlamentarische Kontrolle letztlich leerliefe.³⁷ Das Bundesverfassungsgericht grenzte den Kernbereich also in dem Maße ein, dass ein prinzipieller Ausschluss der Berufung auf den Kernbereich gegenüber nachträglicher parlamentarischer Kontrolle³⁸ nicht mehr haltbar ist. Eine Pauschallösung der mit der Reichweite des Kernbereichs verbundenen Probleme konnte es jedoch nicht liefern. Aufgrund der Vielgestaltigkeit denkbarer Einzelfälle entschied sich das Bundesverfassungsgericht vielmehr für die Etablierung eines

³² StGH Niedersachsen, Beschl. v. 15.05.1996 - 12/95 -, Rn. 20–22.

³³ StGH Niedersachsen, Beschl. v. 15.05.1996 - 12/95 -, Rn. 23.

³⁴ Genannt sei hier insbesondere VerfGH Bayern DVBl 1986, 233 ff. (Wackersdorf-Entscheidung), die sich zwar explizit am Flick-Urteil des BVerfG orientierte (S. 234), allerdings vier Richter eine abweichende Meinung vertraten (S. 235 f.).

³⁵ BVerfG, [Beschl. v. 30.03.2004 - 2 BvK 1/01 -](#), Rn. 45.

³⁶ Dazu und im Folgenden BVerfG, [Beschl. v. 30.03.2004 - 2 BvK 1/01 -](#), Rn. 45.

³⁷ BVerfGE 67, 100 (130) mit Verweis auf den ausdrücklichen Willen des Gesetzgebers, wirksame parlamentarische Kontrolle der Regierung zu ermöglichen; BVerfG, [Beschl. v. 30.03.2004 - 2 BvK 1/01 -](#), Rn. 45.

³⁸ So auch StGH Bremen NVwZ 1989, 953 (955).

Abwägungsmodells.³⁹ Die Bedeutung des parlamentarischen Informationsbegehrens solle stets mit der Nähe der geforderten Unterlagen zur gubernativen Entscheidung ins Verhältnis gesetzt werden. Diesem Modell fügte es den Hinweis bei, dass dem parlamentarischen Informationsinteresse eine besondere Bedeutung zuzumessen sei, wenn die Redlichkeit des Regierungsverhaltens direkt in Frage stehen sollte, es also um die Aufklärung von Missständen innerhalb der Exekutive gehe.⁴⁰ Als besonders schutzwürdig sollen dagegen Erörterungen im Regierungskabinett anzusehen sein,⁴¹ Protokolle dieser Sitzungen seien daher nur mit besonders guter Begründung herausverlangbar.⁴²

3. Etablierung und Weiterentwicklung des Abwägungsmodells

Die Erforderlichkeit einer einzelfallbezogenen Abwägung hat das Bundesverfassungsgericht im Jahr 2009 in seinem BND-Beschluss unterstrichen.⁴³ Es hat dabei explizit darauf hingewiesen, dass ein pauschales Berufen auf den Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung nicht als ausreichend betrachtet werden kann, um die Vorlage von Akten zu verweigern.⁴⁴ Vielmehr beharrt es im Sinne der §§ 18 Abs. 2 S. 2, 23 Abs. 1 S. 2 Hs. 2 PUAG strikt auf der Begründungspflicht des Informationsverweigerers, die „nicht lediglich formelhaft“ erfolgen dürfe.⁴⁵

Auch wenn ein solches Abwägungsmodell nach wie vor einen breiten Interpretationsspielraum für die Landesverfassungsgerichte offenlässt,⁴⁶ muss konstatiert werden, dass es dem Bundesverfassungsgericht gelungen ist, der landesverfassungsgerichtlichen Judikatur einen begrenzten und nachvollziehbaren Rahmen zu geben. So hat beispielsweise der Verfassungsgerichtshof des Freistaats Sachsen seitdem sowohl der besonderen Schutzwürdigkeit der Beratungen im Kabinett⁴⁷ als auch der Erforderlichkeit einer detaillierten Begründung, weshalb der Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung durch ein Informationsbegehren betroffen sein solle,⁴⁸ Rechnung getragen. Gleichmaßen hat sich der

³⁹ BVerfG, [Beschl. v. 30.03.2004 - 2 BvK 1/01 -](#), Rn. 62 f.

⁴⁰ BVerfG, [Beschl. v. 30.03.2004 - 2 BvK 1/01 -](#), Rn. 60, 70.

⁴¹ BVerfG, [Beschl. v. 30.03.2004 - 2 BvK 1/01 -](#), Rn. 58.

⁴² BVerfG, [Beschl. v. 30.03.2004 - 2 BvK 1/01 -](#), Rn. 67 ff.

⁴³ BVerfG, [Beschl. v. 17.06.2009 - 2 BvE 3/07 -](#), Rn. 145.

⁴⁴ BVerfG, [Beschl. v. 17.06.2009 - 2 BvE 3/07 -](#), Rn. 125.

⁴⁵ BVerfG, [Beschl. v. 17.06.2009 - 2 BvE 3/07 -](#), Rn. 138.

⁴⁶ Krit. *Hecker*, in: FS v. Brünneck, 2011, S. 434 (441).

⁴⁷ VerfG Sachsen, [Urt. v. 23.04.2008 - Vf. 87-I-06 -](#), S. 30 ff.

⁴⁸ VerfG Sachsen, [Urt. v. 20.04.2010 - Vf. 54-I-09 -](#), S. 23 f.

Niedersächsische Staatsgerichtshof im Jahr 2014 ausdrücklich an den Kriterien des Bundesverfassungsgerichts orientiert.⁴⁹

Im Ergebnis lässt sich feststellen, dass die Rechtsprechung zum Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung mittlerweile – nicht zuletzt aufgrund der Leitlinien des Bundesverfassungsgerichts – relativ einheitlich ist.

III. Ansichten im Schrifttum

Im Schrifttum hat der Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung diverse Rezeption erfahren. Zusammenfassend lassen sich folgende Ansichten herausdestillieren.

1. *Parlamentsfreundliche Ansicht – Umfassende nachträgliche Kontrolle*

Eine Ansicht, die treffend als „parlamentsfreundlich“⁵⁰ bezeichnet wird, spricht sich für eine nahezu unbeschränkte nachträgliche Kontrolle des Regierungshandelns aus.⁵¹ Auf das Urteil des Staatsgerichtshofs der Freien Hansestadt Bremen von 1989 zurückgehend,⁵² streitet diese Ansicht für eine bestmögliche parlamentarische Kontrolle des Regierungshandelns. Ein „selektives, personenbezogenes Informationsmonopol“⁵³ der Exekutive sei insbesondere abzulehnen, wenn ein Bereich betroffen ist, der der Kontrollzuständigkeit des Parlaments unterfällt. Denn ein solches Informationsmonopol würde nicht nur die Kontroll-, sondern auch die Legislativfunktion des Bundestags einschränken, da für dessen Entscheidung über Gesetzesvorlagen und -beschlüsse auch die Abwägungen und thematisierten Entscheidungsalternativen der Regierung im Kabinett wichtige Grundlage sein können.⁵⁴

Diese Ansicht hat für sich, dass sie insbesondere die Kontroll-, aber auch die Legislativfunktion des Parlaments angemessen würdigt. Allerdings muss berücksichtigt werden, dass sie entscheidend auf den bis dato zurückhaltenden Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts zur nachträglichen

⁴⁹ StGH Niedersachsen, Urt. v. 24.10.2014 - 7/13 -, Rn. 84 zum Bedürfnis einer substantiierten, nicht bloß formelhaften Begründung der Betroffenheit des Kernbereichs, Rn. 86 zur Maßgeblichkeit der Nähe der Unterlagen (insb. Kabinettsvorlagen) zum Kernbereich der Exekutive.

⁵⁰ Unger, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 44 Rn. 46.

⁵¹ Badura, DÖV 1984, 759 (762) zum Flick-Urteil des BVerfG; Mengel, EuGRZ 1984, 97 (102).

⁵² StGH Bremen NVwZ 1989, 953 (955).

⁵³ Mengel, EuGRZ 1984, 97 (102).

⁵⁴ Mengel, EuGRZ 1984, 97 (102).

parlamentarischen Kontrolle fußte.⁵⁵ Seit sich das Bundesverfassungsgericht im Jahr 2004 im Schleswig-Holstein-Beschluss deutlicher zur nachträglichen parlamentarischen Kontrolle uberte,⁵⁶ hat diese Ansicht stark an Bedeutung verloren.⁵⁷

2. Regierungsfreundliche Ansicht – Schutz exekutiver Funktionsbedingungen

Eine gegenläufig orientierte Ansicht geht davon aus, dass neben der gegenwärtigen exekutiven Arbeit (Funktionsweise) auch deren Voraussetzungen (Funktionsbedingungen) vom Kernbereich umfasst und entsprechend geschtzt sind.⁵⁸ Dabei wird insbesondere auf die „einengenden Vorwirkungen“⁵⁹ nachträglicher Kontrollen verwiesen, also die Gefahr, dass sich Mitglieder der Regierung in internen Beratungen – bspw. in Kabinettsitzungen – nicht mehr frei äußern würden, um eine spätere Bloßstellung wegen etwaiger abwegiger Vorschläge oder Ansichten zu vermeiden (Vorwirkungsthese).⁶⁰ Dadurch würde die regierungsinterne Arbeit entweder deutlich unergiebig verlaufen oder die entscheidungsvorbereitenden Debatten würden auf inoffizielle Gesprchsrume verlegt; beides wäre der Funktionsfähigkeit der Regierungsarbeit abträglich.⁶¹ Deshalb streiten die Vertreter dieser Ansicht für ein dauerhaftes Zurückbehaltungsrecht von die regierungsinterne Willensbildung betreffenden Unterlagen.⁶²

3. Anschluss an die stndige Rechtsprechung des BVerfG

Zahlreiche Stimmen in der Literatur schließen sich unwidersprochen der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts an.⁶³ Sie scheinen dessen Judikatur als maßgebliche Rechtsquelle des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung

⁵⁵ So verstand *Badura*, DV 1984, 759 (762) das Flick-Urteil.

⁵⁶ BVerfG *Beschl. v. 30.03.2004 - 2 BvK 1/01 -*, Rn. 45 mit der ausdrücklichen Feststellung, dass auch die nachträgliche parlamentarische Kontrolle der Regierung gewissen Grenzen unterfällt.

⁵⁷ Dennoch in eine ähnliche Richtung argumentierend *Morlok*, in: Dreier, GG, Art. 44 Rn. 27.

⁵⁸ *Busse*, DÖV 1989, 45 (46 ff.); *Engels*, Jura 1990, 71 (74 f.); erläuternd *Hecker*, in: FS v. Brünneck, 2011, S. 434 f.

⁵⁹ BVerfG, *Beschl. v. 30.03.2004 - 2 BvK 1/01 -*, Rn. 45; *Beschl. v. 17.06.2009 - 2 BvE 3/07 -*, Rn. 124; *Beschl. v. 13.10.2016 - 2 BvE 2/15 -*, Rn. 121.

⁶⁰ *Busse*, DÖV 1989, 45 (49 ff.).

⁶¹ *Busse*, DV 1989, 45 (49); *Engels*, Jura 1990, 71 (74 f.).

⁶² *Unger*, in v. Mangold/Klein/Starck, GG, Art. 44 Rn. 45.

⁶³ *Brocker*, in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG, 52. Ed. 2022, Art. 44 Rn. 13; *Geis*, in: Isensee/Kirchhof, Hdb. Staatsrecht, Bd. III, § 55 Rn. 40; *Glauben*, in: Kahl/Waldhoff/Walter, BK GG, Art. 44 Rn. 43-47; *Kotzur*, Jura 2007, 52 (56 f.); *Unger*, in: v. Mangold/Klein/Starck, GG, Art. 44 Rn. 47.

eine Einschätzungsprärogative für dessen Reichweite zuzubilligen.⁶⁴ Schließlich ermögliche das etablierte Abwägungsmodell⁶⁵ eine situativ anpassbare Einzelfallbeurteilung. Diese ist zwar aufwendig, würde aber der von Nuancen geprägten Beurteilungsbedürftigkeit der Reichweite des Kernbereichs im Einzelfall gerecht.

4. Gemeinsamkeiten der Literaturansichten

Trotz ihrer Streitpunkte zeichnen sich die Ansichten zur Reichweite des Kernbereichs auch durch einige Gemeinsamkeiten aus. Insbesondere sind sie sich darüber einig, dass die parlamentarische Kontrolle der Exekutive eine nachträgliche zu sein hat. Außerdem erkennt selbst die regierungsfreundliche Ansicht an, dass die parlamentarische Kontrolle der Regierung unbedingt wirksam sein muss.⁶⁶

Allerdings ist der Kernbereich aufgrund der Prägung durch die Rechtsprechung keineswegs statisch, sondern entwickelt sich fortlaufend weiter.⁶⁷ Von besonderer Bedeutung ist hierbei ein neueres Kriterium, das der Begrenzung des Kernbereichs – insbesondere bei Großprojekten – dienen soll: die „Verantwortungsreife“.⁶⁸

IV. Das Kriterium der Verantwortungsreife – Weiterentwicklung des Kernbereichs

Als „verantwortungsreif“ verstehen die Befürworter dieses Kriteriums bei umfangreichen Planungsabläufen jene Bestandteile, die bereits insoweit abgeschlossen sind, dass sie für sich genommen sinnvoll bewertet werden können. Insbesondere bei großen Projekten mit mehrstufiger Planung und umfassenden Vorbereitungsarbeiten sei eine wirksame parlamentarische Kontrolle quasi unmöglich, wenn die Abgeordneten erst nach Abschluss sämtlicher regierungsinterner Willensbildungsprozesse Einblick in die Regierungsarbeit

⁶⁴ *Brockner*, in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG, Art. 44 Rn. 13; *Glauben*, in: Kahl/Waldhoff/Walter, BK GG, Art. 44 Rn. 46; *Jarass*, in: Jarass/Pieroth, GG, 17. Aufl. 2022, Art. 44 Rn. 13; *Klein/Schwarz*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 44 Rn. 155; *Kotzur*, Jura 2007, 52 (56 f.); *Magiera*, in: Sachs, GG, Art. 44 Rn. 9.

⁶⁵ BVerfG *Beschl. v. 30.03.2004 - 2 BvK 1/01 -*, Rn. 62 f.; *Beschl. v. 17.06.2009 - 2 BvE 3/07 -*, Rn. 145.

⁶⁶ St. Rspr. BVerfGE 67, 100 (130).

⁶⁷ Zusammenfassung der Rspr. bei *Brockner*, in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG, Art. 44 Rn. 14.

⁶⁸ *Brockner*, in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG, Art. 44 Rn. 11; *Glauben*, in: Kahl/Waldhoff/Walter, BK GG, Art. 44 Rn. 44; *Klein/Schwarz*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 44 Rn. 160; *Löwer*, NWVBl 2009, 125 (127).

nehmen dürften.⁶⁹ Man umgeht folglich bei Planungsprozessen, die insgesamt mehrere Jahre dauern können, das Verbot der gleichlaufenden Kontrolle, indem einzelne Teile als für sich genommen abgeschlossen und daher bereits ex-post kontrollierbar eingestuft werden, ehe die Gesamtplanung ihren Abschluss findet.⁷⁰

Die Vertreter dieser Ansicht haben zweierlei für sich. Einerseits fördern sie eine wirksame parlamentarische Kontrolle, die insbesondere bei großen und langfristigen – häufig sehr teuren – Projekten unerlässlich ist. Andererseits umgehen sie den Streit über die gleichlaufende Kontrolle dogmatisch geschickt, indem sie die zu kontrollierenden Bestandteile des Gesamtprojekts nach ihrem individuellen Abschluss quasi-nachlaufend untersuchen wollen.

Ihrer Überzeugungskraft entsprechend hat die „Verantwortungsreife“ in der jüngeren Vergangenheit bereits Beachtung in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gefunden. Unter der Bezeichnung als „Zwischen- oder Teilergebnisse“, die bereits so konkret sind, dass die Bundesregierung damit „in einen Abstimmungsprozess mit Dritten eintreten will“, erkennt das Bundesverfassungsgericht Bestandteile einer noch nicht vollständig abgeschlossenen Planung als nicht mehr durch den Kernbereich vor dem Bundestag abgeschirmt an.⁷¹ Es rekurriert dabei aufgrund des europarechtlichen Einschlags der Sachverhalte auf Art. 23 Abs. 2 S. 2 GG,⁷² der die Bundesregierung zur umfassenden und frühestmöglichen Unterrichtung des Bundestags und Bundesrats verpflichtet. Diese Verpflichtung ist nach der neueren Rechtsprechung bereits verletzt, wenn verantwortungsreife Teilergebnisse nicht zum geforderten frühestmöglichen Zeitpunkt dem Parlament offengelegt werden. Damit setzt das Bundesverfassungsgericht der Regierung hinsichtlich des Zeitpunkts der Informationsfreigaben merkbar engere Grenzen als bisher. Die Auswirkung dieser neuen Maßstäbe auf das Verhältnis von Regierung und Parlament im ständigen Ringen um Informationen bleibt abzuwarten.

⁶⁹ *Glauben*, in: Kahl/Waldhoff/Walter, BK GG, Art. 44 Rn. 44; *Klein/Schwarz*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 44 Rn. 160 verweist überzeugend darauf, dass die Exekutive sonst vor Beginn der Kontrollmöglichkeit irreversible Tatsachen schaffen könnte und parlamentarische Untersuchungen „auf die bloße Möglichkeit nachträglicher Missbilligung zurückgeworfen“ würden.

⁷⁰ *Löwer*, NWVBl 2009, 125 (127).

⁷¹ BVerfG, *Urt. v. 19.06.2012, - 2 BvE 4/11 -*, Rn. 124; *Beschl. v. 27.04.2022, - 2 BvE 4/15 -*, Rn. 83.

⁷² Zu den Informationspflichten aus Art. 23 Abs. 2 S. 2 GG vgl. *Jarass*, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 23 Rn. 53–54a; v. *Heinegg*, in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG, Art. 23 Rn. 34; zu Art. 23 Abs. 2 S. 2 GG im Zusammenhang mit dem Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung vgl. *Scholz*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 23 Rn. 157.

D. Stellungnahme: Beurteilung der Bedeutung und Reichweite des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung im Machtverhältnis von Legislative und Exekutive

Wie das Bundesverfassungsgericht zutreffend urteilte, ist ein Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung unbedingt erforderlich, um eine wirksame Gewaltenteilung zu gewährleisten. Das mit gutem Grund wirksam ausgestaltete Informationsrecht des Parlaments – insbesondere in Form des Untersuchungsausschusses, aber auch aus Art. 23 II GG – könnte zu einer „quasi-exekutivischen Staatsaufsicht“⁷³ heranwachsen oder das Parlament könnte sich gar zum Mitregieren aufschwingen, wenn die Kernbestandteile der Exekutive nicht gegen den Eingriff des Legislativorgans geschützt würden. Deshalb ist im Ergebnis eine eher regierungsfreundliche Ansicht vorzugswürdig. Zwar sollen die parlamentarischen Kontrollrechte keineswegs geschmälert oder in ihrer Bedeutung vernachlässigt werden, jedoch ist zu konstatieren, dass die Funktionsbedingungen der Exekutive für eine langfristige Funktionsfähigkeit ebenso geschützt werden müssen wie die direkte Funktionsausübung. Insbesondere in der Erwartung, dass selbst kabinetsinterne Äußerungen im Nachgang veröffentlicht werden könnten, würden entscheidungsvorbereitende Diskussionen sonst deutlich weniger ergiebig verlaufen. Auch die Details der Überlegungen kabinetsinterner und -übergreifender Abstimmungsprozesse müssen von dem Schutz des Kernbereichs erfasst sein, da hier die maßgebliche Vorbereitungsarbeit für spätere Regierungsentscheidungen abläuft. Diese Vorbereitungsarbeit bedarf eines gewissen Entfaltungsspielraums.

Das Abwägungsmodell des Bundesverfassungsgerichts verdient in diesem Zusammenhang Zustimmung. Zwar bringt die einzelfallbezogene Auslegungsbedürftigkeit eine merkbare Belastung der Gerichte mit sich. Allerdings ist eine funktionsfähige Gewaltenteilung für den deutschen Verfassungsstaat schlechthin konstituierend (vgl. Art. 20 Abs. 2, 79 Abs. 3 GG), weshalb der Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung als eine der bedeutendsten Ausprägungen dieses Verfassungsgrundsatzes zwangsläufig regelmäßiger gerichtlicher Befassung bedarf, auch um verfassungskonform weiterentwickelt zu werden.

Der neueste Entwicklungsschritt hin zum Kriterium der Verantwortungsreife ist hierbei klar zu begrüßen. Insbesondere bei tendenzieller Unterstützung der

⁷³ Scholz, AöR 105 (1980), 564 (598).

regierungsfreundlichen Ansicht ist dem Parlament diese Quasi-Ausnahme vom Verbot gleichlaufender Regierungskontrolle zuzugestehen. Eine wirksame parlamentarische Kontrolle ist von überragender Bedeutung und wäre anderenfalls – insbesondere bei langfristigen Vorbereitungsverfahren für finanzielle Großprojekte – unhaltbar verkürzt. Hier kann die Arbeitsweise der Exekutive (abseits des Kernbereichs) nach Abschluss eines abgrenzbaren Planungs- bzw. Vorbereitungsabschnitts nicht mehr als schutzwürdig gegenüber der parlamentarischen Kontrolle angesehen werden.

E. Fazit

Der Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung als materiell-rechtliche Kreation der Rechtsprechung ist eine entscheidende Voraussetzung für die Funktionalität der Gewaltenteilung. Dabei sind neben der konkreten Funktionsausübung auch die Funktionsbedingungen der Exekutive vom Kernbereich geschützt. Eine gleichlaufende Kontrolle der Exekutive durch Untersuchungsausschüsse ist grundsätzlich unzulässig. Allerdings ist insbesondere bei umfangreichen Sachverhalten die parlamentarische Kontrolle nicht bis zu deren vollständigem Abschluss gesperrt, sondern jeweils für diejenigen Bestandteile eröffnet, die bereits zu verantwortbaren Entscheidungen herangereift sind. In Anbetracht der neueren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und insbesondere infolge des Rekurrerens auf Art. 23 Abs. 2 S. 2 GG – der hohe Ansprüche an die Bereitstellung von Informationen durch die Bundesregierung stellt – ist nach Ansicht des Autors in zukünftigen den Kernbereich betreffenden Entscheidungen eher von einer Stärkung der parlamentarischen Kontrollrechte auszugehen. Zwar ist die Einführung des Kriteriums der Verantwortungsreife zum Wohle konstruktiver Kontrolle erforderlich gewesen, allerdings besteht durchaus Interpretationsspielraum, der die Regierung zur früheren Herausgabe von mehr Informationen zwingen könnte. Denn wie groß muss eine Teilentscheidung, wie umfassend ein beendeter Planungsschritt sein, um als verantwortungsreif zu gelten und damit dem Parlament offenbart werden zu müssen? Wie kleinteilig werden Planungsarbeiten der Regierung in Zukunft unter die Lupe genommen und wo wird das Bundesverfassungsgericht hier die Grenze ziehen?