

## **Leitsätze**

**zum Beschluss des Zweiten Senats vom 13. Juni 2017**

2 BvE 1/15

- 1. Aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 und Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG folgt ein Frage- und Informationsrecht des Deutschen Bundestages, der Fraktionen und der einzelnen Abgeordneten gegenüber der Bundesregierung, dem grundsätzlich eine Antwortpflicht der Bundesregierung korrespondiert. Dies gilt auch für Anfragen aus dem Bereich der Tätigkeit von Nachrichtendiensten.**
- 2. Angesichts der Bedeutung, die dem Einsatz verdeckter Quellen bei der Informationsbeschaffung der Nachrichtendienste zukommt, kann sich die Bundesregierung zur Auskunftsverweigerung trotz des erheblichen Informationsinteresses des Parlaments in diesem Bereich aber in der Regel auf eine Gefährdung des Staatswohls und der Grundrechte verdeckt handelnder Personen berufen, wenn deren Identität bei der Erteilung der begehrten Auskünfte offenbart würde oder ihre Identifizierung möglich erscheint.**
- 3. Der Schutz von Informationsquellen und insbesondere von V-Leuten dient nicht nur den Interessen der betroffenen Personen, sondern hat auch für die Arbeitsweise und Funktionsfähigkeit der Nachrichtendienste erhebliche Bedeutung. Werden Informationen über V-Leute und sonstige verdeckte Quellen herausgegeben, schwächt dies das Vertrauen in die Wirksamkeit von Geheimhaltungszusagen.**
- 4. Bei Fragen zum Einsatz konkreter Personen als V-Leute sind aber eng begrenzte Ausnahmefälle denkbar, in denen das parlamentarische Informationsinteresse überwiegt. Dies ist insbesondere der Fall, wenn aufgrund besonderer Umstände eine Gefährdung grundrechtlich geschützter Belange ausgeschlossen ist oder zumindest fernliegend erscheint und eine Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit der Nachrichtendienste nicht ernsthaft zu befürchten ist.**

# BUNDESVERFASSUNGSGERICHT

- 2 BvE 1/15 -

## IM NAMEN DES VOLKES

### In dem Verfahren über die Anträge festzustellen,

- a) dass die Antragsgegnerin die Antragstellerin zu 1. und den Deutschen Bundestag durch die Antwort vom 24. November 2014 (BTDrucks 18/3259, S. 8 f.) auf die Frage 2 a) der Kleinen Anfrage vom 8. Oktober 2014 (BTDrucks 18/3117, S. 3) in ihren Rechten aus Artikel 38 Absatz 1 Satz 2 und Artikel 20 Absatz 2 Satz 2 GG verletzt hat,
- b) dass die Antragsgegnerin die Antragstellerin zu 2. und den Deutschen Bundestag durch die Antworten vom 9. Februar 2015 (BTDrucks 18/3985, S. 5, 6 und 7) auf die Fragen 14 bis 16, 19 bis 25 und 28 bis 31 der Kleinen Anfrage vom 21. Januar 2015 (BTDrucks 18/3810, S. 3 f.) in ihren Rechten aus Artikel 38 Absatz 1 Satz 2 und Artikel 20 Absatz 2 Satz 2 GG verletzt hat.

Antragstellerinnen:

1. Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im Deutschen Bundestag, vertreten durch die Fraktionsvorsitzenden Katrin Göring-Eckardt und Dr. Anton Hofreiter, Platz der Republik 1, 11011 Berlin,
2. Fraktion DIE LINKE im Deutschen Bundestag, vertreten durch die Fraktionsvorsitzenden Dr. Sahra Wagenknecht und Dr. Dietmar Bartsch, Platz der Republik 1, 11011 Berlin

- Bevollmächtigter: Prof. Dr. Matthias Bäcker,  
Ludwig-Frank-Straße 52, 68199 Mannheim -

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

- Bevollmächtigte:

Rechtsanwälte Redeker Sellner Dahs,  
Willy-Brandt-Allee 11, 53113 Bonn -

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

Präsident Voßkuhle,  
Huber,  
Hermanns,  
Müller,  
Kessal-Wulf,  
König,  
Maidowski,  
Langenfeld

am 13. Juni 2017 beschlossen:

**1. Die Antragsgegnerin hat**

**a) die Antragstellerin zu 1. und den Deutschen Bundestag durch ihre Antwort vom 24. November 2014 (Bundestagsdrucksache 18/3259) auf Frage 2 a) der Kleinen Anfrage vom 8. Oktober 2014 (Bundestagsdrucksache 18/3117) sowie**

**b) die Antragstellerin zu 2. und den Deutschen Bundestag durch ihre Antwort vom 9. Februar 2015 (Bundestagsdrucksache 18/3985) auf die Fragen 14 bis 16, 19 bis 23 und 28 bis 31 der Kleinen Anfrage vom 21. Januar 2015 (Bundestagsdrucksache 18/3810)**

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

**2. Im Übrigen werden die Anträge zurückgewiesen.**

**G r ü n d e :**

**A.**

Die Antragstellerinnen sind Fraktionen des Deutschen Bundestages. Sie machen die unvollständige Beantwortung zweier Kleiner Anfragen der Antragstellerinnen zu Erkenntnissen der Nachrichtendienste über das Attentat auf das Münchner Oktoberfest am 26. September 1980 und einer diesbezüglich möglichen Verstrickung von Vertrauensleuten (im Folgenden: V-Leute) dieser Behörden geltend.

1

## I.

1. Am 26. September 1980 um 22.20 Uhr explodierte am Haupteingang des Münchner Oktoberfests ein Sprengsatz. Neben dem Attentäter, dem 21 Jahre alten Gundolf Köhler aus Donaueschingen, starben 12 Personen im Alter zwischen 11 und 52 Jahren; 211 Menschen wurden verletzt. Das Oktoberfestattentat gilt als der schwerste rechtsterroristische Anschlag in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland. Der Generalbundesanwalt schloss die Ermittlungen zu dem Attentat mit einem Schlussbericht vom 23. November 1982 ab. Darin hieß es, für eine Tatbeteiligung Dritter sprächen unterschiedliche Beweiserkenntnisse, die einen abschließenden Nachweis der Tatbeteiligung anderer Personen jedoch nicht zuließen. Hinweise darauf, dass Köhler nicht als Alleintäter gehandelt hatte, ergaben sich insbesondere aus den Aussagen zweier Zeugen.

2

2. Ungeklärt blieb nach Abschluss der Ermittlungen die Rolle des 1937 geborenen Karl-Heinz Hoffmann, des Gründers der so genannten „Wehrsportgruppe Hoffmann“. Der von Hoffmann im Jahr 1973 ins Leben gerufene, nach militärischen Gesichtspunkten organisierte Verband wurde seit seiner Gründung vom Bundesamt für Verfassungsschutz beobachtet. Bei Hoffmann wurde im Rahmen einer bereits vor dem Attentat durchgeführten Durchsuchung Material sichergestellt, aus dem sich ergab, dass der Attentäter Köhler im Februar 1976 im Briefwechsel mit Hoffmann gestanden hatte; er soll auch an zwei Übungen der Wehrsportgruppe teilgenommen haben (vgl. Fromm, Die „Wehrsportgruppe Hoffmann“: Darstellung, Analyse und Einordnung, 1998, S. 331 f.; Chaussy, Oktoberfest - Das Attentat, 2014, S. 37).

3

Die Wehrsportgruppe hatte bis zu ihrem Verbot im Jahr 1980 circa 400 Mitglieder. In der Verbotsverfügung vom 16. Januar 1980 wurde die sofortige Vollziehung der Verfügung angeordnet (vgl. BVerwG, Urteil vom 2. Dezember 1980 - 1 A 3/80 -, juris, Rn. 6), weshalb sich die Gruppierung nach dem Verbot auflöste. Sie wurde verboten, weil ihre Organisation und ihre Tätigkeit der allmählichen Herbeiführung einer neuen staatlichen Ordnung unter gleichzeitiger Aushöhlung der verfassungsmäßigen Ordnung dienten (vgl. BVerwG, Urteil vom 2. Dezember 1980 - 1 A 3/80 -, juris, Rn. 100 ff.). Fünfzehn ehemalige Mitglieder schlossen sich nach dem Verbot als „Wehrsportgruppe Ausland“ im Libanon zusammen. Das Bundesamt für Verfassungsschutz stellte in dem Verfassungsschutzbericht für das Jahr 1981 fest, es seien durch die „Wehrsportgruppe Ausland“ Anschläge auf Personen und Einrichtungen im Bundesgebiet geplant und zum Teil bereits vorbereitet worden (vgl. Verfassungsschutzbericht 1981, S. 27 f.).

4

3. Auch der Name Heinz Lembke tauchte im Zusammenhang mit den Ermittlungen zum Oktoberfestattentat wiederholt auf. Er war „Milizionär“ und „Wehrsportler“ und nahm bis 1978 regelmäßig an Übungen der Reservistenkameradschaft der „Deutschen Aktionsgruppen“ teil. Bei einer im Rahmen eines strafrechtlichen Ermittlungsverfahrens am 29. September 1980 durchgeführten Durchsuchung seines Hauses konnten die Ermittler neben ein wenig Zündschnur und einem Gewehrmagazin zunächst weder Sprengstoff noch Waffen sicherstellen. Jedoch stieß ein Waldarbeiter

5

am 26. Oktober 1981 in der Nähe des Hauses von Lembke auf wasserdicht verpackte Kisten mit Gewehrmunition, Sprengstoff und Sprengmitteln. Im Laufe der Ermittlungen konnten in weiteren nahezu 30 Depots Waffen sichergestellt werden. Lembke erhängte sich am 1. November 1981 in der Untersuchungshaft und soll folgende schriftliche Mitteilung hinterlassen haben: „Genossen! Ihr wisst, weshalb ich nicht mehr leben darf. Wolfszeit! Heil Euch, Heinz Hermann Ernst Lembke“ (vgl. Chaussy, Oktoberfest - Das Attentat, 2014, S. 217).

4. Im Dezember 2014 teilte der Generalbundesanwalt mit, er habe die Ermittlungen zum Oktoberfestattentat wieder aufgenommen, Anlass dafür seien Angaben einer bis dahin unbekanntem Zeugin.

6

## II.

1. Am 8. Oktober 2014 richteten die Antragstellerin zu 1. und verschiedene Mitglieder des Bundestages eine Kleine Anfrage unter der Überschrift „Oktoberfest-Attentat - Wiederaufnahme der Ermittlungen zu Nazi-Hintermännern“ an die Antragsgegnerin (BTDrucks 18/3117).

7

a) Die Kleine Anfrage leiteten sie mit dem Hinweis darauf ein, dass noch immer gewichtige Zweifel am Ermittlungsergebnis bestünden, wonach Gundolf Köhler die Tat allein geplant und ausgeführt habe. Der Münchner Stadtrat und der Bayerische Landtag hätten bereits 2011 gefordert, der Generalbundesanwalt solle die Ermittlungen wieder aufnehmen. Die Kleine Anfrage vom 8. Oktober 2014 enthielt insbesondere Fragen zu dem Ermittlungsverfahren des Generalbundesanwalts und zu einem etwaigen Einsatz von Heinz Lembke als V-Mann einer Sicherheitsbehörde des Bundes oder eines Landes.

8

Die Frage 2 a)

9

„War Lembke ein V-Mann einer (gegebenenfalls welcher) Sicherheitsbehörde des Bundes oder - nach Kenntnis der Bundesregierung - eines Landes?“

wurde von der Antragsgegnerin nicht beantwortet. In ihrer Antwort auf die Kleine Anfrage vom 24. November 2014 (BTDrucks 18/3259) begründete die Antragsgegnerin die Verweigerung der Beantwortung dieser Frage wie folgt:

„Der Informationsanspruch des Parlaments findet eine Grenze bei geheimhaltungsbedürftigen Informationen, deren Bekanntwerden das Wohl des Bundes oder eines Landes gefährden kann.

Nachrichtendienste sammeln im Rahmen ihres gesetzlichen Auftrags Informationen und werten diese aus. Die Führung von V-Leuten gehört zu den wichtigsten nachrichtendienstlichen Mitteln, die den Verfassungsschutzbehörden und dem Bundesnachrichtendienst zur Informationsbeschaffung zur Verfügung stehen. Würden Einzelheiten hierzu oder Namen einzelner V-Leute bekannt, könn-

ten dadurch Rückschlüsse auf den Einsatz von V-Leuten und die Arbeitsweise der Nachrichtendienste gezogen werden. Es entstünde die Gefahr, dass Fähigkeiten, Methoden und Informationsquellen der Nachrichtendienste bekannt würden und damit ihre Funktionsfähigkeit nachhaltig beeinträchtigt wäre.

Zudem ist zu beachten, dass sich V-Leute regelmäßig in einem extremistischen und gewaltbereiten Umfeld bewegen. Die Aufdeckung ihrer Identität könnte dazu führen, dass das Grundrecht auf Leben und körperliche Unversehrtheit der jeweiligen betroffenen Personen gefährdet wäre. Aufgrund der Hochrangigkeit dieser Rechtsgüter, der möglichen Irreversibilität und der erhöhten Wahrscheinlichkeit ihrer Beeinträchtigung muss jede noch so geringe Möglichkeit des Bekanntwerdens zu Fragen des Einsatzes von V-Leuten ausgeschlossen werden. Die Auskunft muss auch dann verweigert werden, wenn die betreffende Person kein V-Mann ist oder war oder der Vorgang zeitlich weit zurückliegt, da ansonsten in allen übrigen Fällen aus der Antwortverweigerung auf das Vorliegen eines V-Leute-Einsatzes geschlossen werden könnte.

Aus der Abwägung der verfassungsrechtlich garantierten Informationsrechte des Deutschen Bundestages und seiner Abgeordneten mit den negativen Folgen für die künftige Arbeitsfähigkeit und Aufgabenerfüllung der Nachrichtendienste sowie den daraus resultierenden Beeinträchtigungen der Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland und der Gefährdung für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Nachrichtendienste sowie der V-Leute folgt, dass auch eine Beantwortung unter VS-Einstufung ausscheidet. Im Hinblick auf den Verfassungsgrundsatz der wehrhaften Demokratie und der Bedeutung der betroffenen Grundrechtspositionen hält die Bundesregierung die Informationen der angefragten Art für so sensibel, dass selbst ein geringfügiges Risiko des Bekanntwerdens unter keinen Umständen hingenommen werden kann.“

b) Mit Schreiben vom 3. März 2015 wandte sich MdB Britta Haßelmann in ihrer Funktion als Erste Parlamentarische Geschäftsführerin der Antragstellerin zu 1. an den Parlamentarischen Staatssekretär beim Bundesminister der Justiz und für Verbraucherschutz und bat erneut darum, die Frage 2 a) der Kleinen Anfrage zu beantworten. Die zur Verweigerung von der Antragsgegnerin genannten Gründe überzeugten nicht. Sie liefen darauf hinaus, immer und ausnahmslos jedwede Information über die Tätigkeit von V-Leuten zu verweigern. Dies sei nicht akzeptabel, weil eine gesetzliche Regulierung des Einsatzes von V-Leuten anstehe, wobei die Ursache für die rechtspolitische Diskussion auch die mögliche Verstrickung von V-Leuten in rechtsterroristische Straftaten sei. In der konkreten Frage gehe es um einen solchen Fall. Zudem sei dieser Fall ein historischer, in dem eine konkrete Beeinträchtigung

10

der Arbeit der Sicherheitsbehörden nicht eintreten könne. Insgesamt sei die Antwortverweigerung daher eklatant unverhältnismäßig.

In seinem Antwortschreiben vom 7. April 2015 teilte der Parlamentarische Staatssekretär beim Bundesminister der Justiz und für Verbraucherschutz Christian Lange mit, aufgrund der Nachfrage habe die Antragsgegnerin die zu der Frage 2 a) beschriebene Abwägung noch einmal vorgenommen. Sie sei jedoch nach wie vor der Auffassung, dass Fragen zur Art und Weise der Quellenführung sowie zur V-Leute-Eigenschaft von Personen - auch wenn es sich um zeitlich weit zurückliegende Vorgänge handele - zum Schutz der Funktionsfähigkeit der Nachrichtendienste nicht beantwortet werden könnten. Sowohl die Werbung als auch die Führung von V-Leuten seien elementare nachrichtendienstliche Mittel, denen für die Aufgabenerfüllung der Verfassungsschutzbehörden zentrale Bedeutung zukomme. Eine besondere Geheimhaltung müsse deshalb auch dann gelten, wenn eine Person nicht als V-Person tätig gewesen sei oder der Vorgang zeitlich weit zurückliege. In diesen Fällen sei das Staatswohl ebenfalls betroffen, da auch hier - gegebenenfalls im Wege eines Umkehrschlusses aus einer Antwortverweigerung oder in der Gesamtschau der Antworten der Bundesregierung auf andere parlamentarische Anfragen - Rückschlüsse auf die Arbeitsweisen, Strategien und Methoden der Nachrichtendienste für die Gegenwart gezogen werden könnten und damit die künftige verdeckte Informationsbeschaffung empfindlich beeinträchtigt werden könne. Die in der Vergangenheit erfolgte Enttarnung von V-Leuten habe bereits dazu geführt, dass die Anwerbung von V-Leuten in der rechtsextremistischen Szene mit zunehmenden Schwierigkeiten und damit einhergehenden Informationsdefiziten verbunden sei. Zum Schutz der Funktionsfähigkeit des Bundesamts für Verfassungsschutz sei daher durch die Bundesregierung selbst ein geringfügiges Risiko des Bekanntwerdens von geheimhaltungsbedürftigen Informationen zur Werbung und Führung von V-Leuten auszuschließen. Die Bewertung gelte auch unter Berücksichtigung der weiteren im Schreiben vom 3. März 2015 angeführten Argumente. Die im Gesetzentwurf zur Verbesserung der Zusammenarbeit im Bereich des Verfassungsschutzes vorgesehene Regelung zum Einsatz von V-Leuten gebe die wesentlichen Anforderungen vor. Nach dem aktuellen Gesetzentwurf schlössen im Bundeszentralregister eingetragene Verurteilungen wegen eines Verbrechens oder zu einer Freiheitsstrafe, deren Vollstreckung nicht zur Bewährung ausgesetzt worden sei, die Anwerbung und den Einsatz als V-Person grundsätzlich aus.

11

2. Die Antragstellerin zu 2. und einige Mitglieder des Bundestages richteten am 21. Januar 2015 unter der Überschrift „Mutmaßliche Aktenvernichtungen im Zusammenhang mit dem Oktoberfestattentat und der Wehrsportgruppe Hoffmann bei deutschen Geheimdiensten“ ebenfalls eine Kleine Anfrage an die Antragsgegnerin (BT-Drucks 18/3810).

12

a) Darin führten sie aus, die Antragsgegnerin habe der Abgeordneten Petra Pau am 13. Januar 2015 die Auskunft erteilt, im Bundesamt für Verfassungsschutz seien nur sieben Ordner zum Oktoberfestattentat vorhanden. Daher liege die Vermutung nahe,

13

dass in den vergangenen Jahren Informationen zu dem Attentat und zur Wehrsportgruppe Hoffmann vernichtet worden seien. Die Kleine Anfrage enthielt Fragen zu Umfang und Aufbau der Akten sowie zu Quellen des Bundesamts für Verfassungsschutz. Ferner wurde die Frage gestellt, ob und wie viele Mitglieder der Wehrsportgruppe Hoffmann als V-Leute für das Bundesamt beziehungsweise Landesämter für Verfassungsschutz tätig geworden seien. Einige Fragen nach Quellenmeldungen beantwortete die Bundesregierung lediglich in nicht nach Ursprungsbehörden und Jahren aufgeschlüsselter Form. Die Beantwortung der Fragen nach dem Einsatz von V-Leuten und weiterer Fragen nach Quellenmeldungen lehnte die Antragsgegnerin vollständig ab.

Die Fragen, welche die Antragsgegnerin nicht oder nur zum Teil beantwortete, lauteten wie folgt:

14

Frage 14: „Wie viele Quellenmeldungen eigener Quellen liegen aus welchen Jahren im BfV zum Oktoberfestattentat vor (bitte unter Angabe der jeweiligen Anzahl pro Jahr)?“

Frage 15: „Wie viele Quellenmeldungen von Quellen von Landesämtern für Verfassungsschutz zum Oktoberfestattentat liegen im BfV aus welchen Jahren vor (bitte unter Angabe der jeweiligen Anzahl pro Jahr)?“

Frage 16: „Wie viele Quellenmeldungen von Quellen des MAD zum Oktoberfestattentat liegen im BfV aus welchen Jahren vor (bitte unter Angabe der jeweiligen Anzahl pro Jahr)?“

Frage 19: „Wie viele Quellenmeldungen eigener Quellen liegen aus welchen Jahren im BfV zur Wehrsportgruppe Hoffmann vor (bitte unter Angabe der jeweiligen Anzahl pro Jahr)?“

Frage 20: „Wie viele Quellenmeldungen von Quellen von Landesämtern für Verfassungsschutz zur Wehrsportgruppe Hoffmann liegen aus welchen Jahren im BfV vor (bitte unter Angabe der jeweiligen Anzahl pro Jahr)?“

Frage 21: „Wie viele Quellenmeldungen von Quellen des MAD zur Wehrsportgruppe Hoffmann aus welchen Jahren liegen im BfV vor (bitte unter Angabe der jeweiligen Anzahl pro Jahr)?“

Frage 22: „Kann die Bundesregierung ausschließen, dass Mitglieder der Wehrsportgruppe Hoffmann vor dem Oktoberfestattentat als V-Leute für das BfV tätig waren?“

Frage 23: „Kann die Bundesregierung ausschließen, dass Mitglieder der Wehrsportgruppe Hoffmann nach dem Oktoberfestattentat als V-Leute für das BfV tätig waren, und wenn nein, wie viele V-Leute waren für das BfV tätig?“

Frage 24: „Kann die Bundesregierung ausschließen, dass Mitglieder der Wehrsportgruppe Hoffmann vor dem Oktoberfestattentat als V-Leute für den BND tätig waren, und wenn nein, wie viele V-Leute waren für den BND tätig?“

Frage 25: „Kann die Bundesregierung ausschließen, dass Mitglieder der Wehrsportgruppe Hoffmann nach dem Oktoberfestattentat als V-Leute für den BND tätig waren, und wenn nein, wie viele V-Leute waren für den BND tätig?“

Frage 28: „Kann die Bundesregierung nach ihrer Kenntnis ausschließen, dass Mitglieder der Wehrsportgruppe Hoffmann vor dem Oktoberfestattentat als V-Leute für ein Landesamt für Verfassungsschutz tätig waren, und wenn nein, wie viele V-Leute waren nach Kenntnis der Bundesregierung für welche Landesämter für Verfassungsschutz tätig?“

Frage 29: „Kann die Bundesregierung nach ihrer Kenntnis ausschließen, dass Mitglieder der Wehrsportgruppe Hoffmann nach dem Oktoberfestattentat als V-Leute für ein Landesamt für Verfassungsschutz tätig waren, und wenn nein, wie viele V-Leute waren nach Kenntnis der Bundesregierung für welche Landesämter für Verfassungsschutz tätig?“

Frage 30: „Hat die Bundesregierung Kenntnis davon, ob und ggf. wie viele Mitglieder der Wehrsportgruppe Hoffmann vor dem Oktoberfestattentat als V-Leute für Landesämter für Verfassungsschutz tätig waren?“

Frage 31: „Hat die Bundesregierung Kenntnis davon, ob und ggf. wie viele Mitglieder der Wehrsportgruppe Hoffmann nach dem Oktoberfestattentat als V-Leute für Landesämter für Verfassungsschutz tätig waren?“

In einer Vorbemerkung zu ihrer Antwort auf die Kleine Anfrage vom 9. Februar 2015 (BTDrucks 18/3985) führte die Antragsgegnerin aus:

15

„1. Die Bundesregierung ist nach sorgfältiger Abwägung zu der Auffassung gelangt, dass eine Beantwortung der Fragen 14 bis 16, 19 bis 25 und 28 bis 31 nicht oder zumindest nicht vollständig erfolgen kann. Der Informationsanspruch des Parlaments findet eine Grenze bei geheimhaltungsbedürftigen Informationen, deren Bekanntwerden das Wohl des Bundes oder eines Landes gefährden kann. Die Nachrichtendienste sammeln im Rahmen ihres gesetzlichen Auftrags die erforderlichen Informationen und werten diese aus. Die Führung von Quellen gehört zu den wichtigsten nachrichtendienstlichen Mitteln, die den Nachrichtendiensten bei der Infor-

mationsbeschaffung zur Verfügung stehen. Würden Einzelheiten hierzu, auch welche die quellenführende Stelle betreffend oder Namen einzelner Quellen bekannt, könnten dadurch Rückschlüsse auf den Einsatz von Quellen und die Arbeitsweise der Nachrichtendienste gezogen werden. Es entstünde die Gefahr, dass Fähigkeiten, Methoden und Informationsquellen der Nachrichtendienste bekannt würden und damit ihre Funktionsfähigkeit nachhaltig beeinträchtigt wäre.

Zudem ist zu beachten, dass sich Quellen hier in einem extremistischen und gewaltbereiten Umfeld bewegen. Die Aufdeckung ihrer Identität könnte dazu führen, dass das Grundrecht auf Leben und körperliche Unversehrtheit der jeweiligen betroffenen Personen gefährdet wäre. Aufgrund der Hochrangigkeit dieser Rechtsgüter, der möglichen Irreversibilität und der erhöhten Wahrscheinlichkeit ihrer Beeinträchtigung muss jede noch so geringe Möglichkeit des Bekanntwerdens zu Fragen des Einsatzes von Quellen ausgeschlossen werden. Die Auskunft muss auch dann verweigert werden, wenn kein Mitglied der Wehrsportgruppe Hoffmann eine Quelle ist oder war oder der Vorgang zeitlich weit zurückliegt, da ansonsten in allen übrigen Fällen aus der Antwortverweigerung auf das Vorliegen eines Einsatzes von Quellen geschlossen werden könnte.

Aus der Abwägung der verfassungsrechtlich garantierten Informationsrechte des Deutschen Bundestages und seiner Abgeordneten mit den negativen Folgen für die künftige Arbeitsfähigkeit und Aufgabenerfüllung der Nachrichtendienste sowie den daraus resultierenden Beeinträchtigungen der Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland und der Gefährdung für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Nachrichtendienste sowie der Quellen folgt, dass auch eine Beantwortung unter VS-Einstufung ausscheidet.

Im Hinblick auf den Verfassungsgrundsatz der wehrhaften Demokratie und der Bedeutung der betroffenen Grundrechtspositionen hält die Bundesregierung die Informationen der angefragten Art für so sensibel, dass selbst ein geringfügiges Risiko des Bekanntwerdens unter keinen Umständen hingenommen werden kann.

2. Die Bundesregierung weist darauf hin, dass die Komplexe „Oktoberfestattentat“ und „Wehrsportgruppe Hoffmann“ wegen des Inlandsbezugs nicht in den originären Aufgabenbereich des Bundesnachrichtendienstes (BND) als Auslandsnachrichtendienst fielen und fallen. Im Übrigen wurde der überwiegende Teil der im BND zum Oktoberfestattentat gebildeten Unterlagen an das Bundesarchiv abgegeben. Die Antworten auf die den BND betreffenden Fra-

gen beruhen auf den im BND-Archiv noch vorhandenen, erschlossenen Altunterlagen. Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass sich im Zuge der fortschreitenden Erschließung der an das BND-Archiv in der Vergangenheit und künftig abgegebenen archivwürdigen Unterlagen weitergehende Erkenntnisse zum Anfragegegenstand ergeben.

3. Die Bundesregierung weist darauf hin, dass die Einrichtung des Referats „Rechtsextremismus Terrorismus“ im April 1981 im Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV) nicht ausschließlich auf das Oktoberfestattentat zurückzuführen ist. Diesbezüglich wird auf die Antwort der Bundesregierung zu Frage 3 auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE. auf Bundestagsdrucksache 18/2544 verwiesen.“

Die im Organstreitverfahren gerügten Antworten hatten folgenden Wortlaut:

16

„Die Fragen 14 bis 16 werden wegen des Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Der Bundesregierung liegen insgesamt fünf Quellenmeldungen für den Zeitraum von 1980 bis 1985 vor. Eine nähere Aufgliederung scheidet aus den in Nummer 1 der Vorbemerkung der Bundesregierung genannten Gründen aus.“

„Die Fragen 19 bis 21 werden wegen des Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Die Sachakte zur „Wehrsportgruppe Hoffmann“ im BfV wird gegenwärtig archivarisches aufbereitet, so dass nicht in allen Aktenbänden recherchiert werden konnte. Nach dem insoweit unter Vorbehalt stehenden Rechercheergebnis fanden 197 Quellenmeldungen im Zeitraum von 1974 bis 1985 Eingang in die Sachakte. Eine nähere Aufgliederung scheidet aus den in Nummer 1 der Vorbemerkung der Bundesregierung genannten Gründen aus.“

„Die Fragen 22 bis 25 werden wegen des Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Es wird auf die Nummer 1 der Vorbemerkung der Bundesregierung verwiesen.“

„Die Fragen 28 bis 31 werden wegen des Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Es wird auf die Nummer 1 der Vorbemerkung der Bundesregierung verwiesen.“

b) Die Erste Parlamentarische Geschäftsführerin der Antragstellerin zu 2., MdB Dr.

17

Petra Sitte, richtete am 4. März 2015 ein Schreiben an den Bundesminister des Innern, in dem sie um eine vollständige Beantwortung der Fragen 14 bis 16 sowie 19 bis 25 bat. Insbesondere die Weigerung, die Fragen 22 bis 25 zu beantworten, überzeuge nicht. Sie bedeute, dass nach Belieben Informationen über die Tätigkeiten von V-Leuten verweigert werden könnten. Angesichts der Tatsache, dass mindestens ein neonazistischer V-Mann in der Wehrsportgruppe Hoffmann seine V-Mann-Eigenschaft schon vor Jahren öffentlich gemacht habe, seien die in der Vorbemerkung zur Antwort genannten Gründe der Bundesregierung zur Antwortverweigerung nicht akzeptabel und unverhältnismäßig. Schließlich bestehe jederzeit die Möglichkeit, die Antworten nach der Geheimschutzordnung einzustufen. Der langjährige Präsident des Bundesamtes für Verfassungsschutz, Heinz Fromm, habe darauf hingewiesen, dass im Rahmen einer Abwägung die Aufklärung eines Mordes wichtiger sei als der Quellenschutz. Beim Oktoberfestattentat, dem schwersten rechtsterroristischen Attentat in der Geschichte der Bundesrepublik, seien 22 Menschen getötet und mehr als 200 verletzt worden.

Der Parlamentarische Staatssekretär beim Bundesministerium des Innern Dr. Günter Krings teilte mit Schreiben vom 14. März 2015 mit, es sei in der Antwort zu der Kleinen Anfrage ausführlich dargelegt worden, weshalb eine Beantwortung der Fragen 14 bis 16, 19 bis 21 und 22 bis 25 nicht erfolgen könne. An dieser Bewertung halte die Antragsgegnerin auch nach nochmaliger Abwägung fest. Sowohl die Werbung als auch die Führung von menschlichen Quellen seien elementare nachrichtendienstliche Mittel, denen für die Aufgabenerfüllung der Nachrichtendienste zentrale Bedeutung zukomme. Die nähere Aufgliederung der Quellenmeldungen würde dazu führen, dass taktische Verfahrensabläufe offenbar würden und damit die künftige verdeckte Informationsbeschaffung empfindlich beeinträchtigt sei. Soweit sich die Fragen auf menschliche Quellen der Sicherheitsbehörden bezögen, könne nicht ausgeschlossen werden, dass die Beantwortung dieser Fragen zu einer Offenlegung der Identität der Quellen führe. Im Hinblick auf die daraus folgenden Gefahren für Leib, Leben oder Freiheit dieser Personen sei daher der staatliche Schutzauftrag für die Rechtsgüter des Art. 2 Abs. 2 GG besonders zu beachten. Daher scheidet auch eine als Verschlussache eingestufte Beantwortung aus. Hierdurch werde die strafrechtliche Aufklärung des Oktoberfestattentats nicht verhindert. Der Generalbundesanwalt habe mit Schreiben vom 17. Februar 2015 sowohl das Bundesamt für Verfassungsschutz als auch den Bundesnachrichtendienst um umfassende Mitteilung der dort vorliegenden Erkenntnisse zum Oktoberfestattentat gebeten. Beide Behörden würden dem Generalbundesanwalt die erbetenen Informationen zur Verfügung stellen.

18

### III.

Mit Schriftsatz vom 19. Mai 2015 haben die Antragstellerinnen zu 1. und zu 2. ein Organstreitverfahren vor dem Bundesverfassungsgericht eingeleitet. Mit ihren Anträgen begehren sie die Feststellung, dass die Antragsgegnerin die Antragstellerin zu 1. und den Deutschen Bundestag durch ihre Antwort vom 24. November 2014 (BT-Drucks 18/3259) auf Frage 2 a) der Kleinen Anfrage vom 8. Oktober 2014 (BTDrucks

19

18/3117) sowie die Antragstellerin zu 2. und den Deutschen Bundestag durch ihre Antwort vom 9. Februar 2015 (BTDrucks 18/3985) auf die Fragen 14 bis 16, 19 bis 25 und 28 bis 31 der Kleinen Anfrage vom 21. Januar 2015 (BTDrucks 18/3810) in ihren Rechten aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 und Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG verletzt hat.

1. Die Antragstellerinnen halten ihre Anträge für zulässig. Sie sind der Auffassung, dass sie sowohl hinsichtlich der jeweils von ihnen selbst als auch bezüglich der von der jeweils anderen Antragstellerin gestellten Kleinen Anfrage antragsbefugt seien. Zum einen werde eine Verletzung des den Fraktionen selbst zustehenden Informationsrechts gerügt, das sich aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 2 GG ergebe und den Fraktionen dazu diene, den für die parlamentarische Arbeit erforderlichen Informationsstand zu erhalten. Zum anderen verletze die unzureichende Beantwortung einer Kleinen Anfrage die Rechte des Bundestages aus Art. 20 Abs. 2 GG. Diese Rechte könnten die Antragstellerinnen gemäß § 64 Abs. 1 BVerfGG prozessstandschaftlich geltend machen. Hinsichtlich der Antwort auf die von der jeweils anderen Antragstellerin gestellte Kleine Anfrage werde allein eine Verletzung der Rechte des Bundestages im Wege der Prozessstandschaft gerügt. Auch insoweit sei nicht nur die Antragsbefugnis, sondern auch ein Rechtsschutzbedürfnis gegeben. Eine Fraktion könne Rechte des Bundestages auch dann im Organstreitverfahren verteidigen, wenn sie diesbezüglich zuvor nicht parlamentarisch tätig geworden sei.

20

2. Die Anträge seien begründet. Die Weigerung der Antragsgegnerin, die Kleinen Anfragen vollständig zu beantworten, verletze die Antragstellerinnen und den Deutschen Bundestag in ihren Rechten aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 und Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG.

21

a) Aus diesen Normen folge für den Deutschen Bundestag und seine Fraktionen ein Frage- und Informationsrecht, das grundsätzlich mit einer Auskunftspflicht der Bundesregierung korrespondiere. Grenzen des Informationsrechts könnten sich aus dem Staatswohl, den Grundrechten und dem Gewaltenteilungsprinzip ergeben. Mit Blick auf die verfahrensgegenständlichen Fragen der Antragstellerinnen sei jedoch kein ausreichendes Geheimhaltungsinteresse ersichtlich. Außerdem genügten die Begründungen, mit denen die Antragsgegnerin die vollständige Beantwortung der Kleinen Anfragen verweigert habe, nicht den hieran zu stellenden Anforderungen, da sie die Antragstellerinnen nicht in die Lage versetzten, die von der Antragsgegnerin vorgenommene Abwägung nachzuvollziehen.

22

Ob und inwieweit die Antragsgegnerin ausnahmsweise die Antwort auf eine parlamentarische Anfrage zu der Tätigkeit der Sicherheitsbehörden und insbesondere zu V-Leuten verweigern dürfe, richte sich nach den Umständen des Einzelfalls. Es sei Sache der Bundesregierung, im Einzelfall darzulegen, warum das allgemein bestehende parlamentarische Informationsrecht aufgrund gegenläufiger Belange von höherem verfassungsrechtlichem Gewicht ausnahmsweise ausgeschlossen sei. Eine Bereichsausnahme sei im Hinblick auf Informationen zu V-Leuten verfassungsrechtlich nicht begründbar. Eine solche Ausnahme vom parlamentarischen Informations-

23

recht - wie sie das Bundesverfassungsgericht etwa für den Bereich der Rüstungsexporte anerkannt habe - könne nur in Betracht kommen, wenn sich ein Typ parlamentarischer Auskunftsbegehren trennscharf beschreiben lasse, bei dem einem noch so gewichtigen Informationsinteresse des Bundestages stets ein überwiegendes Geheimhaltungsinteresse gegenüberstehe. Dies sei bei parlamentarischen Anfragen mit Bezug zum Einsatz von V-Leuten nicht der Fall, denn nicht jede derartige Anfrage könne zur Enttarnung dieser Personen führen. Selbst wenn eine Enttarnung in Aussicht stehe, werde der weitere Einsatz der betroffenen V-Leute dann nicht gefährdet, wenn dieser bereits aus anderen Gründen ausgeschlossen sei. Ob die bloße Erkenntnis, beobachtet zu werden, für die beobachteten Personen einen für das Staatswohl relevanten Informationswert habe, hänge ebenfalls von unterschiedlichen Faktoren ab. Auch ermögliche nicht jede Information zum Einsatz von V-Leuten Rückschlüsse auf die Art und Weise der Beobachtung.

Eine das Staatswohl gefährdende Offenbarung der Arbeitsweisen der Sicherheitsbehörden sei ebenfalls nicht in jedem Fall zu befürchten. Zwar sei insoweit eine Prognose anzustellen, die - wie jede Prognose - mit Restunsicherheiten behaftet sei. Dieses Prognoserisiko rechtfertige jedoch keine abstrakte Vorrangregel zugunsten des Geheimhaltungsinteresses der Antragsgegnerin.

24

Eine Bereichsausnahme lasse sich auch nicht unter dem Gesichtspunkt des Quellenschutzes rechtfertigen. Der Quellenschutz könne dem Informationsrecht des Bundestages nur entgegengehalten werden, wenn die begehrte Information überhaupt dazu führen könne, dass eine bestimmte Person als Quelle enttarnt werde. Insoweit könne nicht schon die stets gegebene theoretische Möglichkeit ausreichen, dass sich Informationen mit hinreichendem Zusatzwissen auf bestimmte Personen beziehen ließen. Vielmehr müsse dies anhand eines Wahrscheinlichkeitsurteils in jedem Einzelfall ermittelt werden. Auch wenn danach im Einzelfall ein Bezug auf bestimmte Personen möglich sei, bedürfe es stets einer Abwägung zwischen dem Quellenschutz und dem Informationsinteresse des Bundestages. Im Rahmen dieser Abwägung werde der Quellenschutz in der Regel überwiegen, wenn der Sachverhalt aktuell sei und es sich bei der Quelle um eine lebende Person handele. Daneben könne eine Geheimhaltung auch zum Schutz hochrangiger Rechtsgüter Dritter geboten sein, was jedoch im Einzelfall zumindest ansatzweise konkret dargelegt werden müsse. Der Schutz des sozialen Ansehens einer Quelle - worauf sich die Antragsgegnerin in ihren Antworten ohnehin nicht berufen habe - gehe dem Informationsinteresse des Bundestages ebenfalls nicht ohne einzelfallbezogene Abwägung vor. Dies gelte erst recht nach dem Tod der Quelle. Schließlich könne ein abstrakter Vorrang des Quellenschutzes auch nicht aus den gegenüber V-Leuten abgegebenen Vertraulichkeitszusagen hergeleitet werden, worauf sich die Antragsgegnerin in ihren Antworten im Übrigen ebenfalls nicht berufen habe. Das parlamentarische Auskunftsrecht stehe nicht zur Disposition der Sicherheitsbehörden.

25

b) Die Begründung, mit der die Antragsgegnerin die Beantwortung der Frage 2 a) aus der Kleinen Anfrage vom 8. Oktober 2014 verweigert habe, genüge diesen ver-

26

fassungsrechtlichen Anforderungen nicht (aa)), ein Geheimhaltungsinteresse der Antragsgegnerin sei nicht ersichtlich (bb)) und bei der vorzunehmenden Abwägung überwiege das parlamentarische Informationsinteresse (cc)).

aa) Bei der Begründung handele es sich um einen Textbaustein, dem jeder Einzelfallbezug fehle. Dies zeige sich auch daran, dass die Begründung der Antwortverweigerung mit derjenigen in Bezug auf die Kleine Anfrage vom 21. Januar 2015 weitgehend wortgleich und auch die Beantwortung einer weiteren Kleinen Anfrage im Wesentlichen mit derselben Begründung verweigert worden sei. Außerdem passe die Antwort nicht zu der Frage, soweit die Antragsgegnerin hervorhebe, dass Leben und körperliche Unversehrtheit von V-Leuten geschützt werden müssten, da Lembke bereits 1981 verstorben sei. Ferner sei die Begründung unvollständig, da darin nur auf die Tätigkeit der Nachrichtendienste eingegangen worden sei, obwohl sich die Frage auf Sicherheitsbehörden und somit auch auf die Polizeibehörden bezogen habe. Eine derart formelhafte und unspezifische Begründung wäre nur dann hinzunehmen, wenn die Frage 2 a) auf Informationen gezielt hätte, die offenkundig geheimhaltungsbedürftig seien. Dies sei jedoch nicht der Fall.

27

bb) Ein Geheimhaltungsinteresse der Antragsgegnerin sei nicht ersichtlich. Ein solches lasse sich insbesondere nicht mit dem Staatswohl in seiner Ausprägung als Schutz der Funktionsfähigkeit der Sicherheitsbehörden begründen. Eine Gefährdung der aktuell zu dem Oktoberfestattentat geführten Ermittlungen durch eine Beantwortung der Frage 2 a) liege fern. Die Frage beziehe sich auf einen historischen Vorgang und auf einen Verstorbenen. Es sei nicht ersichtlich, dass eine Enttarnung von Heinz Lembke als V-Mann aktuelle Ermittlungen gefährden könne, zumal seit langem bekannt sei, dass sich Lembke und sein Umfeld im Blickfeld der Sicherheitsbehörden befunden hätten. Eine Beantwortung der Frage nach der V-Mann-Eigenschaft von Lembke ermögliche auch keine Rückschlüsse auf die Arbeitsweise der Sicherheitsbehörden. Da sich die Frage auf die V-Mann-Eigenschaft einer einzelnen Person beziehe, ergebe sich aus ihrer Beantwortung kein einzelfallübergreifender Informationswert. Dass die Sicherheitsbehörden damals wie heute V-Leute in der Neonaziszene eingesetzt hätten, sei ohnehin allgemein bekannt. Im Hinblick auf eigene Rechte von Heinz Lembke könne der allenfalls noch relevante postmortale Vertraulichkeitsschutz in Anbetracht der verstrichenen Zeit keine Bedeutung mehr haben. Jedenfalls aber könne dieser Vertraulichkeitsschutz bei der Abwägung nur geringes Gewicht haben. Konkrete Anhaltspunkte für eine Gefährdung anderer Personen seien nicht ersichtlich.

28

cc) Selbst wenn sich aus einer Beantwortung der Frage nach der V-Mann-Eigenschaft von Lembke Nachteile für die Arbeit der Sicherheitsbehörden ergeben sollten, könne es sich dabei allenfalls um geringfügige Beeinträchtigungen handeln. Diesen stehe ein gewichtiges parlamentarisches Informationsinteresse gegenüber, das bei der gebotenen Abwägung überwiege. Die Bedeutung der verfahrensgegenständlichen Frage gehe über den Einzelfall hinaus.

29

Für den Bundestag sei es von überragender Bedeutung, Einblicke in die verdeckte Tätigkeit der Sicherheitsbehörden zu erhalten, um diese Tätigkeit und die Haltung der Antragsgegnerin hierzu kontrollieren zu können. Hierzu gebe es gerade in jüngerer Zeit mit Blick auf den Einsatz von V-Leuten in der rechtsextremen Szene Anlass. So werde das Versagen der Sicherheitsbehörden im Fall des so genannten Nationalsozialistischen Untergrundes (NSU) unter anderem auf einen überzogenen Quellenschutz bei den Nachrichtendiensten zurückgeführt. Die Kleine Anfrage vom 8. Oktober 2014 habe dazu gedient, Verdachtsmomenten nachzugehen, dass auch im Fall des Oktoberfestattentats wegen eines falsch verstandenen Quellenschutzes nicht alle Möglichkeiten genutzt worden seien, um den Anschlag zu verhindern und aufzuklären. Wenn sich dieser Verdacht erhärte, könne hierin möglicherweise ein über längere Zeit gleichbleibendes Muster erkannt werden. Um sich einen Einblick in die verdeckte Tätigkeit der Sicherheitsbehörden zu verschaffen und diese zu kontrollieren, müsse der Bundestag zwangsläufig von Einzelfällen ausgehen, da ein detailliertes Gesamtbild weder verfügbar sei noch hergestellt werden könne. Umso bedeutsamer sei es, dass dem Bundestag Informationen zu Einzelfällen mitgeteilt würden, die nicht zwingend geheimhaltungsbedürftig seien.

Zudem bestehe an der Ermittlungspraxis der Sicherheitsbehörden gerade im Neonazimilieu ein erhebliches öffentliches Informationsinteresse. Neben den Vorgängen um den NSU sei insoweit auch das Oktoberfestattentat von Bedeutung, über das in jüngerer Zeit verstärkt berichtet worden sei.

Schließlich seien Informationen über mögliche Verbindungen von V-Leuten zu dem Oktoberfestattentat auch für die gesetzgeberische Funktion des Bundestages von Bedeutung. Die Frage der gesetzlichen Regulierung des Einsatzes von V-Leuten sei hochaktuell und umstritten. Insoweit sei es erforderlich, dass Informationen über die Praxis des Einsatzes von V-Leuten und eventuelle Missstände oder Fehleinschätzungen in der Vergangenheit verfügbar seien.

Die Frage nach der V-Mann-Eigenschaft von Lembke stehe im Kontext mit einer Vielzahl von weiteren Auskunftsbegehren der Antragstellerinnen, mit denen diese versuchten, Anhaltspunkten für Verbindungen deutscher Sicherheitsbehörden zu Personen und Gruppierungen aus dem Neonazimilieu nachzugehen, von denen schwerwiegende Gewalttaten ausgegangen seien. Sollte Lembke tatsächlich als V-Mann tätig gewesen sein und sollten sich Verbindungen zum Oktoberfestattentat erhärten lassen, würde dies massive Fragen nach dem Sinn und den Modalitäten des Einsatzes von V-Leuten im Neonazimilieu aufwerfen, deren potentielle politische Bedeutung für die parlamentarische Kontrolle und für gesetzgeberische Maßnahmen sich kaum überschätzen lasse.

c) Auch hinsichtlich der Kleinen Anfrage vom 21. Januar 2015 sei die Antwort der Antragsgegnerin zu pauschal (aa)), ein Geheimhaltungsinteresse sei nicht ersichtlich (bb)), jedenfalls habe eine vollständige Verweigerung der Beantwortung der Fragen nicht erfolgen dürfen (cc)).

aa) Die Verweigerung vollständiger Antworten auf die umstrittenen Fragen der Kleinen Anfrage vom 21. Januar 2015 sei unzureichend begründet worden. Die Antragsgegnerin habe denselben formelhaften Textbaustein wie in ihrer Antwort auf die Kleine Anfrage vom 8. Oktober 2014 verwendet. 35

bb) Ein Geheimhaltungsinteresse der Antragsgegnerin sei weder hinsichtlich der Fragen 14 bis 16 und 19 bis 21 zu Quellenmeldungen zum Attentat und der Wehrsportgruppe Hoffmann noch bezüglich der Fragen 22 bis 25 und 28 bis 31 zu V-Leuten in der Wehrsportgruppe Hoffmann ersichtlich. Dass die Antragsgegnerin eine Aufschlüsselung der Quellenmeldungen nach Jahren und Ursprungsbehörden in ihrer Antwort auf die Fragen 14 bis 16 und 19 bis 21 verweigert habe, lasse sich weder durch Belange des Staatswohls noch durch Grundrechte rechtfertigen. 36

Eine Gefährdung der aktuellen Aufklärungstätigkeit der Nachrichtendienste sei insoweit nicht ersichtlich, da bekannt sei, dass diese im Zusammenhang mit dem Oktoberfestattentat und im Umfeld der Wehrsportgruppe Hoffmann ermittelt und dabei auf menschliche Quellen zurückgegriffen hätten. Dies ergebe sich auch aus der Antwort der Antragsgegnerin. Hinreichend spezifische Rückschlüsse allgemeiner Art auf die Arbeitsweise der Nachrichtendienste ließen sich aus der begehrten Aufschlüsselung nicht ziehen. Dass Nachrichtendienste befugt seien, V-Leute einzusetzen, und von dieser Befugnis gerade auch in der rechtsextremistischen Szene Gebrauch machten, sei allgemein bekannt. Es sei nicht nachvollziehbar, welche Nachteile sich für die Nachrichtendienste aus der Mitteilung der Aufschlüsselung ergeben könnten. Hieraus könnten keine Schlüsse zu anderen Vorgängen und erst recht nicht zu der heutigen Aufklärungstätigkeit gezogen werden. 37

Es sei auch nicht ersichtlich, dass die begehrte Aufschlüsselung das Recht auf informationelle Selbstbestimmung oder Leib und Leben von Menschen gefährden könne, da es an einem Bezug zu bestimmten Personen fehle. Die bloße Behauptung, aus irgendwelchen Informationen, die einen Bezug zum Einsatz von V-Leuten aufwiesen, könne auf die Identität einzelner V-Leute geschlossen werden, reiche nicht aus. Diese Behauptung müsse vielmehr durch eine Enttarnungsprognose fundiert werden, um verfassungsrechtlich tragfähig zu sein. Zwar könnten unter Hinzuziehung von Zusatzwissen gegebenenfalls gewisse Rückschlüsse in personeller Hinsicht möglich sein. Angesichts des erheblichen Umfangs der Ermittlungen zum Oktoberfestattentat und der großen Zahl von Angehörigen und Unterstützern der Wehrsportgruppe Hoffmann liege es aber fern, dass sich positiv ein Bezug zu bestimmten Personen herstellen lasse. Aus den begehrten Antworten wäre nicht einmal ersichtlich, in welchem Verhältnis die Quellen zu der rechtsextremen Szene beziehungsweise der Wehrsportgruppe Hoffmann stünden. Dass konkretere Angaben zu Quellenmeldungen unbedenklich seien, zeige zudem die Antwort auf Frage 18, wonach dem Bundesnachrichtendienst zum Oktoberfestattentat eine Quellenmeldung aus dem Jahr 1981 vorliege. 38

Hinsichtlich der Fragen zu V-Leuten in der Wehrsportgruppe Hoffmann (Fragen 22 39

bis 25 und 28 bis 31) liege es ebenfalls nahe, dass kein Geheimhaltungsinteresse bestehe. Eine Gefährdung aktueller Ermittlungen sei nicht ersichtlich. Zwar liege es nahe, dass einzelne Personen aus dem Kreis der Wehrsportgruppe auch heute noch von den Nachrichtendiensten beobachtet würden. Aus den begehrten Angaben ließen sich jedoch keine Schlüsse ziehen, die diese Beobachtung beeinträchtigen könnten. Nach über 30 Jahren könne aus der damaligen Zahl der V-Leute kaum etwas zu ihrer heutigen Zahl hergeleitet werden.

Allgemeine Rückschlüsse auf die Arbeitsweise von Nachrichtendiensten ließen sich aus den begehrten Informationen zu V-Leuten ebenfalls nicht ziehen. Aus ihnen lasse sich lediglich ableiten, wie weitgehend die Wehrsportgruppe Hoffmann mit V-Leuten infiltriert gewesen sei, nicht aber, wie die Kooperation abgelaufen sei und welchen Nutzen sie erbracht habe. Erkenntnisse über den heutigen Einsatz von V-Leuten im Neonazimilieu ergäben sich hieraus nicht. Zudem könne man nicht von der Infiltration einer Gruppierung auf die einer anderen schließen. Außerdem sei der erhebliche Zeitablauf zu berücksichtigen.

40

Eine Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit oder das Recht auf informationelle Selbstbestimmung liege fern, da von der abgefragten Gesamtzahl von V-Leuten nicht auf einzelne Personen geschlossen werden könne. Angesichts des erheblichen Zeitablaufs könne auch nicht mehr ohne weiteres davon ausgegangen werden, dass das für eine denkbare Individualisierung erforderliche Zusatzwissen in den betroffenen Kreisen vorhanden oder beschaffbar sei. Sollte gleichwohl ein Identifizierungsrisiko zu bejahen sein, hätte die Antragsgegnerin die Antworten aufspalten, die Gesamtzahl der V-Leute veröffentlichen und die weiteren begehrten Informationen unter Einstufung herausgeben können.

41

cc) Selbst wenn man unterstelle, dass die verfahrensgegenständlichen Fragen ein Geheimhaltungsinteresse berührten, hätte die Antragsgegnerin die begehrten Informationen zumindest nicht vollständig verweigern dürfen. Insofern gelte nichts anderes als für Frage 2 a) der Kleinen Anfrage vom 8. Oktober 2014. Informationen darüber, in welchem Ausmaß die Nachrichtendienste neonazistische Gruppierungen im Zusammenhang mit dem Oktoberfestattentat infiltriert hätten, seien besonders bedeutsam, damit der Bundestag etwaige Defizite abschätzen und den Einsatz von V-Leuten gegebenenfalls neu regulieren könne. Vor diesem Hintergrund sei ein geringfügiges Risiko für das Staatswohl hinzunehmen. Dieses allenfalls sehr geringe Risiko für damalige V-Leute hätte durch eine Einstufung als Verschlussache abgeschirmt werden können.

42

d) Wo dies erforderlich sei, könne zwischen dem Informationsinteresse des Bundestages und einem gegenläufigen Geheimhaltungsinteresse praktische Konkordanz hergestellt werden, indem die begehrten Informationen als Verschlussache zur Verfügung gestellt würden. Die Antragsgegnerin könne sich grundsätzlich nicht auf das Staatswohl berufen, um Informationen zurückzuhalten, wenn der Bundestag hinreichende Vorkehrungen dagegen treffe, dass diese Informationen bekannt würden.

43

Gleiches gelte, wenn eine Geheimhaltung von Informationen zum Schutz von Grundrechten geboten sei. Antworten auf parlamentarische Anfragen zu der Tätigkeit der Sicherheitsbehörden müssten somit in der Regel zumindest als Verschlussache zur Verfügung gestellt werden.

Es sei davon auszugehen, dass Informationen, die nach Maßgabe der Geheimschutzordnung eingestuft worden seien, auch tatsächlich geheim blieben. Konkrete Anhaltspunkte dafür, dass dies nicht der Fall sei, habe die Antragsgegnerin nicht vorgebracht. Eine pauschale Befürchtung der Antragsgegnerin, im Bundestag könnten Sicherheitslücken bestehen, genüge nicht. Zwar habe das Bundesverfassungsgericht im Bereich der Rüstungsexportkontrolle eine Einstufung nach der Geheimschutzordnung als Mittel zur Auflösung des Interessenkonflikts zwischen dem parlamentarischen Informationsinteresse und dem exekutiven Geheimhaltungsinteresse verworfen, da die Anwendung der Geheimschutzordnung mit der Öffentlichkeitsfunktion des Parlaments konfligiere. Für diesen Bereich habe das Bundesverfassungsgericht jedoch eine abstrakt-generelle Regel zur Reichweite des parlamentarischen Informationsrechts aufgestellt, weshalb die Öffentlichkeit bei Anwendung der Geheimschutzordnung systematisch und nicht nur im Einzelfall ausgeschlossen würde. Für den Bereich der Tätigkeit der Sicherheitsbehörden bleibe der parlamentarische Geheimschutz hingegen ein taugliches Instrument zum Ausgleich des Interessenkonflikts, da hier eine Einzelfallabwägung vorzunehmen sei und im Einzelfall eine Einstufung als Verschlussache dem Informationsinteresse des Bundestages besser Rechnung trage als die vollständige Verweigerung einer Antwort.

44

#### IV.

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

45

1. Sie habe die Beantwortung der Frage 2 a) der Kleinen Anfrage vom 8. Oktober 2014 zu Recht aus Gründen des Staatswohls (a)) und des Grundrechtsschutzes (b)) verweigert, ohne dass insoweit eine Einzelfallabwägung vorgenommen werden müsse. Die Möglichkeit einer Einstufung der Antwort nach der Geheimschutzordnung des Deutschen Bundestages ändere hieran nichts (c)). Selbst wenn man von der Notwendigkeit einer Einzelfallabwägung ausgehe, müsse das Auskunftsinteresse im konkreten Fall hinter dem Geheimhaltungsinteresse zurückstehen (d)). Außerdem müsse sie keine Auskünfte zu V-Leuten der Länder erteilen (e)). Schließlich sei die Verweigerung der Beantwortung der Frage 2 a) auch in ausreichender Weise begründet worden (f)).

46

a) Die Antragsgegnerin verweist darauf, dass gegenüber V-Leuten abgegebene Vertraulichkeitszusagen aus Gründen des Staatswohls stets eingehalten werden müssten. Das Bundesverfassungsgericht habe wiederholt betont, dass die Strafverfolgungsorgane auf den Einsatz von V-Leuten angewiesen seien, um ihrem Auftrag der rechtsstaatlich gebotenen Verfolgung von Straftaten gerecht werden zu können. Dies gelte in derselben Weise für die Nachrichtendienste und Polizeibehörden bei der Aufklärung verfassungsfeindlicher Bestrebungen und der sonstigen Gefahrenab-

47

wehr. Der Einsatz von V-Leuten gehöre zu den wichtigsten Mitteln verdeckter Informationsgewinnung. Er sei von herausragender Bedeutung, da verfassungsfeindliche Organisationen oftmals konspirativ agierten.

Die Geheimhaltung der Identität von V-Leuten sei mit Blick auf die Funktionsfähigkeit der Sicherheitsbehörden unabdingbar. Zwar vertrete die Antragsgegnerin nicht die Auffassung, dass es bei parlamentarischen Anfragen eine Bereichsausnahme für sämtliche Informationen mit Bezug zu V-Leuten gebe; es bestehe jedoch eine generelle Geheimhaltungsbedürftigkeit für Informationen, die alleine oder in Zusammenschau mit anderen Informationen zur Offenbarung der Identität von V-Personen führen könnten. Dies ergebe sich aus einer Abwägung des parlamentarischen Informationsinteresses mit den der Offenbarung derartiger Daten und Informationen entgegenstehenden Geheimhaltungsinteressen. Das gelte nicht nur für die Zeit während des Einsatzes, sondern auch nach dessen Beendigung. Dabei diene die Geheimhaltung der Identität zum einen dem Schutz der V-Leute selbst, zum anderen aber auch dem Schutz der Aufgabenerfüllung der Nachrichtendienste und Polizeibehörden. So schließe die Offenbarung der Identität einer V-Person deren weiteren Einsatz aus. Der damit verbundene Verlust des Zugangs zu Informationen könne irreversibel sein, da sich V-Leute nicht beliebig gewinnen oder ersetzen ließen. Mit der Enttarnung einer V-Person würden darüber hinaus den beobachteten Personen sowohl der Umstand als auch die Art und Weise ihrer Beobachtung bekannt, was die weitere Aufklärung erschwere. Des Weiteren könnten bei Bekanntwerden der Identität einer V-Person Rückschlüsse auf die Arbeitsweise der Behörden, insbesondere die Art und Weise der Werbung, der Quellenführung und der Zusammenarbeit, gezogen werden. Hierdurch könnten Zielpersonen in die Lage versetzt werden, Abwehrstrategien gegen die Gewinnung von V-Leuten zu entwickeln. Außerdem bestehe die Gefahr, dass Mitarbeiter von Behörden enttarnt und gefährdet würden.

48

Die Tätigkeit der Nachrichtendienste zeichne sich dadurch aus, dass sie in weiten Teilen geheimhaltungsbedürftig sei. Daher müssten Einzelheiten zu Arbeitsweisen, Strategien, Methoden und Erkenntnisstand der Nachrichtendienste, deren Offenlegung ihre Arbeitsfähigkeit und Aufgabenerfüllung gefährde, nicht mitgeteilt werden. Gleiches gelte für Polizeibehörden, soweit diese zum Einsatz verdeckter Maßnahmen befugt seien. Eine Beantwortung der Frage 2 a) würde aber Einzelheiten des Quellen- und Erkenntnisstandes offenbaren. Die Antragstellerinnen verkennten, dass es sich bei dem Schutz der Arbeitsfähigkeit und Aufgabenerfüllung der Nachrichtendienste und Polizeibehörden im Interesse des Gemeinwohls um einen Belang höchsten Ranges handle. Vor diesem Hintergrund gingen sie unzutreffend davon aus, dass insoweit gewisse Beeinträchtigungen und Gefährdungen hinzunehmen seien. Die Antragsgegnerin müsse jedoch auch nicht-signifikante Nachteile für die Arbeit der Sicherheitsbehörden verhindern und könne von den Antragstellerinnen nicht durch parlamentarische Anfragen gezwungen werden, derartige Folgen herbeizuführen.

49

Es treffe nicht zu, dass die amtliche Bestätigung von Überwachungsmaßnahmen keinen zusätzlichen Informationswert habe, wenn über diese Maßnahmen schon in anderen Publikationen berichtet worden sei. Das Staatswohl sei nicht erst dann gefährdet, wenn verfassungsfeindlichen Organisationen durch eine Auskunft der Antragsgegnerin ermöglicht werde, neue Vermeidungsstrategien zu ergreifen, sondern schon dann, wenn diese zu der generellen Erkenntnis gelangten, sich vorsehen zu müssen. Allein die Beendigung einer bestimmten Aufklärungstätigkeit führe nicht stets dazu, dass auch die Geheimhaltungsbedürftigkeit entfalle, da das Aufklärungsinteresse fortbestehen könne. Ob bei abgeschlossenen Sachverhalten etwas anderes gelte, sei unerheblich, da ein solcher hier nicht vorliege. Unabhängig davon dürfe nicht vorschnell von einem abgeschlossenen Sachverhalt ausgegangen werden, da selbst lange zurückliegende Vorgänge wieder unmittelbare Aktualität erlangen könnten. Auch sei zu bedenken, dass zwar möglicherweise eine Organisation ihr Ende gefunden habe, die an ihr beteiligten Personen aber gegebenenfalls ihre verfassungsfeindlichen oder sicherheitsgefährdenden Aktivitäten in anderer Form fortsetzten.

Durch die von einer Behörde abgegebene Vertraulichkeitszusage werde die Identität einer V-Person grundsätzlich dauerhaft geschützt. Eine derartige Zusage sei notwendig, weil V-Leuten im Falle ihrer Enttarnung Repressionen bis hin zu Gefahren für Leib und Leben drohten. Vor diesem Hintergrund bestehe eine Schutz- und Fürsorgepflicht des Staates. Die drohenden Gefahren dürften nicht unter Verweis auf staatliche Schutzprogramme heruntergespielt werden, da derartige Maßnahmen sehr aufwendig und für die Betroffenen mit äußerst gravierenden Belastungen verbunden seien.

Die Einhaltung abgegebener Vertraulichkeitszusagen sei für die Zusammenarbeit mit aktiven V-Leuten und die Gewinnung künftiger V-Leute unabdingbar. Würden Vertraulichkeitszusagen nicht eingehalten, könne dies die künftige Gewinnung von V-Leuten erschweren oder unmöglich machen. Werde die Identität einer V-Person bekannt, verunsichere dies andere Betroffene und schwäche das Vertrauen in die Wirksamkeit und Geltung von Vertraulichkeitszusagen. In der Vergangenheit hätten Enttarnungen dazu geführt, dass die Anwerbung in der rechtsextremistischen Szene mit zunehmenden Schwierigkeiten verbunden sei.

Das Geheimhaltungsbedürfnis sei auch nicht deshalb entfallen, weil Heinz Lembke bereits vor längerer Zeit verstorben sei. Vertraulichkeitszusagen seien grundsätzlich nicht auf die Lebenszeit der Betroffenen beschränkt, denn es könnten auch Angehörige in Gefahr geraten. Die Vorstellung von „Sippenhaft“ sei in bestimmten Organisationen, Kreisen und Gesellschaften durchaus verbreitet. Außerdem sei es ein berechtigtes Anliegen von V-Leuten, dass ihr soziales Ansehen auch über den Tod hinaus geschützt werde. Diese wollten mit Rücksicht auf das eigene Andenken sowie auf ihre Angehörigen auch nach ihrem Tod nicht als „Spitzel“ oder „Verräter“ diffamiert und herabgesetzt werden. Dem stehe nicht entgegen, dass der postmortale Persönlichkeitsschutz schwächer ausgeprägt sei als das allgemeine Persönlichkeitsrecht, da es im Kontext von Vertraulichkeitszusagen nicht um allgemeine grundrechtliche Ab-

wehr- und Schutzansprüche, sondern um die Einhaltung staatlicher Zusagen gehe, die ein besonderes Vertrauens- und Fürsorgeverhältnis begründeten.

Werde die Frage nach der V-Mann-Eigenschaft einer Person bejaht, könne dies zudem zur Folge haben, dass auf Seiten der betroffenen Organisation eine Suche nach weiteren „Verrätern“ ausgelöst werde. Werde die Frage hingegen verneint, könnten die betroffenen Kreise möglicherweise folgern, dass eine andere Person eine V-Person gewesen sein müsse, wodurch diese in Gefahr gerate. Vor diesem Hintergrund müssten vor der Beantwortung einer entsprechenden Frage umfangreiche Ermittlungen zu allen im Zusammenhang stehenden Personen und Personenzusammenschlüssen durchgeführt werden. Zum einen verursauche dies einen unzumutbaren Aufwand, der über die Auskunftspflicht hinausgehe. Zum anderen könnten mit den erforderlichen Aufklärungsmaßnahmen erhebliche Eingriffe in die Grundrechte der Betroffenen verbunden sein.

54

Dass der verfahrensgegenständliche Sachverhalt lange zurückliege, führe ebenfalls nicht dazu, dass das Geheimhaltungsbedürfnis entfalle. Mit Blick auf die Identität von V-Leuten nehme das Geheimhaltungsinteresse mit der Zeit nicht ab. Nähme man dagegen an, dass die Frage nach der V-Person-Eigenschaft beantwortet werden müsse, wenn der V-Person-Einsatz bereits längere Zeit zurückliege, könnte in Fällen einer Antwortverweigerung der Umkehrschluss gezogen werden, dass die betreffende Person vor nicht langer Zeit als V-Person tätig gewesen oder es womöglich noch immer sei.

55

Abgesehen davon beziehe sich die Kleine Anfrage vom 8. Oktober 2014 nicht auf einen historischen Vorgang, bei dem das Geheimhaltungsinteresse gemindert oder entfallen sein könnte. Die Anfrage beruhe nicht auf einem historischen Interesse, sondern stehe im Zusammenhang mit der Wiederaufnahme der Ermittlungen zu dem Oktoberfestattentat durch den Generalbundesanwalt. Diese Ermittlungen könnten durch die Beantwortung der Frage, ob Lembke V-Mann gewesen sei, gefährdet werden. Von den ehemaligen Angehörigen und Unterstützern der in den Blick zu nehmenden Organisationen und Gruppierungen würden diese Ermittlungen mit großem Interesse verfolgt. Karl-Heinz Hoffmann, der im Jahr 2011 ein Buch mit dem Titel „Die Oktoberfestlegende“ veröffentlicht habe, befasse sich auf seiner Homepage regelmäßig und ausführlich mit dem Attentat und äußere sich dort unter anderem auch zu Lembke. Eine Antwort auf die Frage, ob Lembke ein V-Mann gewesen sei, ermögliche etwaigen Tatbeteiligten Rückschlüsse darauf, welche Umstände den Ermittlungsbehörden bekannt sein könnten. Dies erleichtere ihnen, unwiderlegbare Einlassungen zu konstruieren.

56

Schließlich bestehe die Notwendigkeit, die Antwort auf Frage 2 a) zu verweigern, unabhängig davon, ob Lembke ein V-Mann gewesen sei. Zum einen könne die Pflicht zur Beantwortung nicht davon abhängen, ob Lembke ein V-Mann gewesen sei, da anderenfalls in künftigen Fällen bei einer Verweigerung der Beantwortung der Frage nach der V-Mann-Eigenschaft einer Person die zutreffende Antwort durch einen Um-

57

kehrschluss ermittelt werden könne. Zum anderen könnten auch bei einer Verneinung der Frage möglicherweise Rückschlüsse im konkreten Fall gezogen werden, die bis hin zu einer Enttarnung etwaiger tatsächlicher V-Leute reichen könnten. Insofern sei zu berücksichtigen, dass die betroffenen Personen und Gruppierungen über internes Wissen verfügten, das sie womöglich in die Lage versetze, im Falle des Ausschlusses einer Person auf die V-Person-Eigenschaft einer anderen Person zu schließen. Es sei nicht auszuschließen, dass in Zukunft weitere Informationen öffentlich würden, die in Verbindung mit der Beantwortung der aktuellen Frage Rückschlüsse auf die Identität von V-Leuten ermöglichen.

b) Die Beantwortung der Frage 2 a) sei darüber hinaus aus grundsätzlichen Erwägungen des Grundrechtsschutzes zu verweigern. Unter grundrechtlichen Aspekten betreffe die Wahrung von Vertraulichkeitszusagen nicht allein die grundrechtliche Schutzpflicht des Staates für Leben, körperliche Unversehrtheit oder Freiheit. Auch eine Betrachtung unter den Gesichtspunkten des allgemeinen Persönlichkeitsrechts einschließlich des postmortalen Persönlichkeitsschutzes greife zu kurz. Denn der Staat übernehme gegenüber den V-Leuten darüber hinausgehende besondere Verpflichtungen. Dem lasse sich nicht entgegenhalten, dass Lembke bereits verstorben sei, da dem grundrechtlich geschützten Vertrauen in die Geltung von Vertraulichkeitszusagen auch über den Tod hinaus Rechnung zu tragen sei.

58

c) Dem Geheimhaltungsbedürfnis könne überdies nicht mit einer Einstufung der Antwort nach der Geheimschutzordnung des Deutschen Bundestages Rechnung getragen werden. In Bezug auf die Identität von V-Personen und anderen schutzwürdigen Quellen der Nachrichtendienste und Polizeibehörden bestehe eine generelle Geheimhaltungsnotwendigkeit.

59

Zwar sei die Geheimschutzordnung des Bundestages grundsätzlich ein taugliches Instrument des Ausgleichs zwischen exekutivem Geheimhaltungsinteresse und parlamentarischem Informationsinteresse. Insofern sei auch zu berücksichtigen, dass das Staatswohl nicht allein der Bundesregierung, sondern auch dem Bundestag anvertraut sei. Gleichwohl gebe es Informationen aus dem Bereich der Nachrichtendienste, die ungeachtet der Geheimschutzordnung des Bundestages diesem gegenüber nicht offenbart werden könnten.

60

Die Effektivität des Geheimschutzes hänge nicht allein von der normativen Ausgestaltung ab, sondern auch von der faktischen Wirksamkeit. Je größer der Kreis der Geheimnisträger sei, desto größer sei die Wahrscheinlichkeit einer absichtlichen oder unabsichtlichen Weitergabe der Informationen. Der Gedanke, dem Geheimschutz durch eine Beschränkung der Zahl der Geheimnisträger effektiv Rechnung zu tragen, sei für den Bereich der nachrichtendienstlichen Informationen sowohl in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts als auch in der Gesetzgebung angelegt. So habe das Bundesverfassungsgericht gebilligt, dass die nachrichtendienstliche Tätigkeit von dem aus einer geringen Zahl von Abgeordneten bestehenden parlamentarischen Kontrollgremium überwacht werde. Ebenso habe das

61

Bundesverfassungsgericht gebilligt, dass die Wirtschaftspläne der Nachrichtendienste des Bundes nicht im Plenum, sondern gemäß § 10a Abs. 2 der Bundeshaushaltsordnung (BHO) in einem Vertrauensgremium behandelt würden. Der (verfassungsändernde) Gesetzgeber habe bei der Regelung von Art. 45d GG sowie bei der Verabschiedung des Gesetzes über die parlamentarische Kontrolle nachrichtendienstlicher Tätigkeit des Bundes (PKGrG) betont, dass die parlamentarische Kontrolle nachrichtendienstlicher Tätigkeit besonderer Geheimhaltung bedürfe. Aus § 6 Abs. 2 Satz 1 PKGrG ergebe sich zudem, dass es Informationen gebe, die derart sensibel seien, dass sie selbst dem Parlamentarischen Kontrollgremium nicht zu offenbaren seien. Danach könne eine Unterrichtung des Parlamentarischen Kontrollgremiums unter anderem aus zwingenden Gründen des Nachrichtenzugangs verweigert werden, worunter auch der Schutz von Quellen gefasst werde. Es gebe Kategorien von Geheimnissen, die sich aufgrund ihrer besonderen Natur bereits bei abstrakter Abwägung als generell geheimhaltungsbedürftig darstellten. Da hier bereits die fallgruppenbildenden Kriterien die Entscheidung determinierten, bedürfe es keiner Abwägung im Einzelfall. Eine solche generelle Geheimhaltungsbedürftigkeit bestehe in Bezug auf die Identität von V-Personen und andere schutzwürdige nachrichtendienstliche Quellen.

Vor diesem Hintergrund garantiere die Geheimschutzordnung des Bundestages im vorliegenden Fall keinen ausreichenden Geheimschutz. Bei der Identität von V-Leuten handele es sich um derart sensible Informationen, dass die Gefahr des Bekanntwerdens soweit wie möglich reduziert werden müsse. Der hiernach erforderliche ganz besondere Geheimschutz sei auch bei einer Einstufung der Antwort als „geheim“ nicht gewährleistet, da die Antwort gleichwohl allen Mitgliedern des Bundestages zugänglich gemacht werde. Zudem machten die Antragstellerinnen geltend, dass sie die Antwort benötigten, um eine gesetzliche Regelung des Einsatzes von V-Leuten im Parlament und in der Öffentlichkeit zu diskutieren. Sie zielten somit letztlich auf die Herstellung von Öffentlichkeit ab.

62

d) Die Antragsgegnerin vertrete zwar die Auffassung, dass die Frage nach der V-Mann-Eigenschaft einer bestimmten Person schon aufgrund einer abstrakten Abwägung generell nicht beantwortet werden müsse. Doch selbst wenn man eine Einzelfallabwägung für erforderlich halte, sei die Verweigerung der Antwort auf die Frage nach der V-Mann-Eigenschaft von Lembke rechtmäßig, da das Geheimhaltungsinteresse das Auskunftsinteresse auch im konkreten Fall überwiege.

63

Hinsichtlich der Beantwortung der Frage 2 a) sei kein gewichtiges parlamentarisches Informationsinteresse gegeben. Die diesbezüglichen Überlegungen der Antragstellerinnen blieben abstrakt. Sie könnten nicht begründen, weshalb die Frage, ob Lembke ein V-Mann gewesen sei, für die parlamentarische Kontrolle oder die Gesetzgebungstätigkeit von besonderer Bedeutung sein solle. Die Auffassung, wonach der Bundestag zur Kontrolle der Sicherheitsbehörden Einblicke in einzelne, konkrete Aufklärungsmaßnahmen einschließlich der Identität einzelner V-Personen erhalten müsse, überzeuge nicht und laufe auf eine schwerwiegende Beeinträchtigung des

64

Staatswohls hinaus. Dass die Frage, ob Lembke ein V-Mann gewesen sei, Bedeutung für die Gesetzgebungstätigkeit habe, sei nicht ersichtlich. Die Antragstellerinnen legten nicht dar, weshalb sie meinten, dass gerade diese Information für die heutige Bewertung des Einsatzes von V-Leuten relevant sei. Ihr Vortrag sei im Übrigen widersprüchlich, weil sie an anderer Stelle äußerten, dass eine Gefahr für das Staatswohl nicht zu besorgen sei, da eine Beantwortung der Frage keine Schlüsse auf die heutige Ermittlungspraxis der Sicherheitsbehörden zulasse.

Demgegenüber werde der Einsatz von V-Leuten als Aufklärungsmittel durch gezielte Identifikationsfragen unterminiert. Auch wenn das Parlament nicht unmittelbar an von der Exekutive abgegebene Vertraulichkeitszusagen gebunden sei, folge hieraus nicht, dass es einen Auskunftsanspruch habe, der unter Verletzung dieser Zusagen zu erfüllen sei. Insoweit sei auch die Rechtsprechung zur Bedeutung von Vertraulichkeitszusagen im Strafverfahren zu berücksichtigen, wonach Auskünfte zu V-Leuten in entsprechender Anwendung von § 96 StPO verweigert werden könnten. Wenn der Weg in die Einzelfallabwägung einmal eröffnet sei, sei aus Sicht der Betroffenen kein Verlass mehr auf Vertraulichkeitszusagen. Dadurch würden die Fortführung und die Gewinnung von V-Leuten als nachrichtendienstliche Quelle zum Nachteil des Staatswohls erheblich beeinträchtigt.

65

e) Soweit sich die Frage 2 a) auf eine V-Mann-Tätigkeit Lembkes für Sicherheitsbehörden der Länder beziehe, müsse die Antwort auch deshalb verweigert werden, weil die Antragsgegnerin nicht beurteilen könne, welche Konsequenzen die Antwort für die Arbeit der betreffenden Landesbehörde hätte. Da sich die Antwortpflicht der Antragsgegnerin nur auf vorhandene Kenntnisse beziehe, sei sie nicht verpflichtet, Untersuchungen dazu zu veranlassen, welche Folgen eine Beantwortung der Frage für die Länder hätte.

66

f) Entgegen der Auffassung der Antragstellerinnen habe die Antragsgegnerin die Verweigerung der Antwort auch ausreichend begründet. Sie habe dargelegt, dass und weshalb es nicht möglich sei, Fragen nach der Identität von V-Leuten zu beantworten. In gewisser Weise müsse jede Auskunftsverweigerung abstrakt bleiben, da nicht verlangt werden könne, dass die Begründung so konkret sei, dass Rückschlüsse auf die verweigerte Antwort gezogen werden könnten. Auch der Einwand, dass Antworten auf andere Anfragen wortgleich seien, greife nicht durch. Wenn Fragen einen ähnlichen Inhalt hätten und die Beantwortung aus denselben Gründen abzulehnen sei, sei es nicht zu beanstanden, dass sich auch die Begründungen entsprächen.

67

Mit der Rüge, dass die Antragsgegnerin sich in ihrer Antwort nur auf Nachrichtendienste bezogen habe, obwohl nach „Sicherheitsbehörden“ und damit - nach Auffassung der Antragstellerinnen - auch nach Polizeibehörden gefragt worden sei, könnten die Antragstellerinnen ebenfalls nicht gehört werden. Die Antragsgegnerin habe unter dem nicht klar definierten Begriff „Sicherheitsbehörden“ allein Nachrichtendienste verstanden und verstehen dürfen. Dieses Verständnis ergebe sich aus dem systematischen Zusammenhang, da sich auch die Frage 2 b) nur auf „Geheimdienste“ bezo-

68

gen habe, und werde dadurch untermauert, dass die Antragstellerin zu 1. die Antwort der Antragsgegnerin in dem Schreiben vom 3. März 2015 insoweit nicht beanstandet habe.

2. In ihrer Antwort auf die Kleine Anfrage vom 21. Januar 2015 habe die Antragsgegnerin zum Schutz des Staatswohls und der Grundrechte bei der Beantwortung der Fragen 14 bis 16 und 19 bis 21 die Zahl der Quellenmeldungen zu Recht zusammengefasst. Die Beantwortung der Fragen 22 bis 25 und 28 bis 31 sei aus diesen Gründen vollständig abzulehnen gewesen.

69

a) Die auf die Tätigkeit von V-Leuten bezogenen Fragen 22 bis 25 und 28 bis 31 müssten aus Gründen des Staatswohls und zum Schutze der Grundrechte etwaiger V-Leute unbeantwortet bleiben. Aus Gründen des Staatswohls sei es - wie bereits mit Blick auf die Kleine Anfrage vom 8. Oktober 2014 ausgeführt - zum einen ausgeschlossen, die Identität von V-Leuten zu offenbaren. Darüber hinaus seien aber auch solche Angaben geheimhaltungsbedürftig, die - und sei es auch nur im Zusammenhang mit anderen Informationen - Rückschlüsse auf diese Personen erlaubten.

70

Insoweit sei zu berücksichtigen, dass gerade bei kleinen und konspirativ operierenden Gruppierungen schon geringe Anhaltspunkte ausreichen könnten, um bestimmte Personen als V-Leute zu identifizieren. Bei der Wehrsportgruppe Hoffmann habe es sich um eine konspirativ agierende, straff hierarchisch organisierte paramilitärische Vereinigung gehandelt, so dass womöglich auch unverfänglich erscheinende Informationen eingeweihten Personen die Identifizierung etwaiger V-Leute ermöglichen könnten. Zwar treffe es zu, dass lediglich nach Gesamtzahlen gefragt worden sei. Ob von einer aggregierten Zahl gesprochen werden könne, hänge allerdings vom Inhalt der Antwort ab. Die Ausführungen der Antragstellerinnen zu der Wahrscheinlichkeit, dass die begehrten Informationen für die betroffenen Kreise einen Erkenntniswert haben könnten, beruhten auf Spekulationen und Mutmaßungen, die der Problematik nicht gerecht würden. Es liege in der Natur der Sache, dass keine exakte Aussage darüber getroffen werden könne, welche Konsequenzen die Offenbarung der begehrten Informationen habe.

71

Hinzu komme, dass Leib und Leben etwaiger V-Leute geschützt werden müssten. Im vorliegenden Fall sei ein gewaltbereites rechtsextremistisches Umfeld gegeben, so dass die Aufdeckung der Identität zu einer Gefährdung dieser grundrechtlich geschützten, hochrangigen Güter führen könne. Angesichts der Hochrangigkeit dieser Güter könne kein noch so geringes Risiko hingenommen werden. Das Staatswohlinteresse, den Einsatz von V-Leuten als Aufklärungsmittel funktionsfähig zu erhalten, sei derart bedeutsam, dass auch geringfügige Risiken nicht tolerierbar seien. Aus den bereits im Zusammenhang mit der Kleinen Anfrage vom 8. Oktober 2014 genannten Gründen entfalle das Geheimhaltungsbedürfnis nicht, weil der Sachverhalt lange zurückliege. Mit Blick auf das Ermittlungsverfahren des Generalbundesanwalts dürfe etwaigen Beteiligten nicht ermöglicht werden, Absprachen zu treffen und sonstige Verschleierungsmaßnahmen vorzunehmen.

72

Eine Einstufung der Antworten als Verschlussache reiche aus den genannten Gründen nicht aus, um die Gefahr eines Bekanntwerdens verlässlich auszuschließen und dem Geheimhaltungsbedürfnis Rechnung zu tragen. 73

b) Die Antragsgegnerin habe die Fragen 14 bis 16 und die Fragen 19 bis 21 jeweils zusammenfassend beantwortet und mitgeteilt, dass dem Bundesamt für Verfassungsschutz fünf Quellenmeldungen zum Oktoberfestattentat aus der Zeit von 1980 bis 1985 sowie 197 Quellenmeldungen zu der Wehrsportgruppe Hoffmann aus der Zeit von 1974 bis 1985 vorlägen. Eine nähere Aufschlüsselung nach Herkunft und Jahren müsse unterbleiben. Insoweit sei zu berücksichtigen, dass die Zahl der Quellenmeldungen insgesamt sehr niedrig sei. Eine weitere Aufgliederung hätte die Mitteilung punktgenauer Informationen zur Folge. Unter Nutzung von Zusatzwissen sei es dann möglich, Bezüge zu bestimmten Personen herzustellen. Die Wehrsportgruppe Hoffmann habe zuletzt aus etwa 400 Mitgliedern bestanden, sei jedoch in mehrere Ortsgruppen untergliedert gewesen. Nach dem Verbot der Wehrsportgruppe Hoffmann zum Anfang des Jahres 1980 bis Mitte 1981 habe sich Karl-Heinz Hoffmann mit etwa 20 weiteren Personen im Libanon aufgehalten und dort die „Wehrsportgruppe Ausland“ gegründet. Gerade in der Zeit vor und nach dem Oktoberfestattentat sei der Personenkreis somit sehr überschaubar gewesen. 74

c) Schließlich habe die Antragsgegnerin die Gründe für die unterbliebene oder lediglich teilweise Beantwortung auch ausreichend dargelegt. 75

## V.

Die Antragstellerinnen und die Antragsgegnerin haben auf eine mündliche Verhandlung verzichtet. 76

## B.

Die Anträge sind gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG in Verbindung mit § 13 Nr. 5, §§ 63 ff. BVerfGG zulässig. 77

## I.

1. Die Antragstellerinnen zu 1. und zu 2. sind als Fraktionen nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG, § 63 BVerfGG in Organstreitigkeiten parteifähig und berechtigt, sowohl eigene Rechte als auch Rechte des Deutschen Bundestages im Wege der Prozessstandschaft geltend zu machen (vgl. BVerfGE 2, 143 <165>; 67, 100 <125>; 131, 152 <190>; 139, 194 <220 Rn. 96>; stRspr). Die Bundesregierung ist nach § 63 BVerfGG taugliche Antragsgegnerin. 78

2. Die Anträge beziehen sich auf zulässige Antragsgegenstände. Nach § 64 Abs. 1 BVerfGG kann Antragsgegenstand im Organstreitverfahren sowohl eine rechtserhebliche Maßnahme als auch ein rechtserhebliches Unterlassen sein (vgl. BVerfGE 103, 81 <86>; 137, 185 <223 Rn. 105>; 139, 194 <220 f. Rn. 98>; stRspr). Es kommt somit nicht darauf an, ob es sich bei den gerügten Antworten der Antrags- 79

gegnerin jeweils um eine Maßnahme in Form der Verweigerung einer vollständigen Antwort oder um ein Unterlassen in Form einer pflichtwidrigen Nichtbeantwortung oder einer nicht vollständigen Beantwortung handelt. Die teilweise Antwortverweigerung, die Nichtbeantwortung oder die nicht hinreichende Beantwortung der Kleinen Anfragen können die Antragstellerinnen und den Deutschen Bundestag in ihrem aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG abzuleitenden Auskunftsrecht verletzen. Damit sind die Maßnahmen oder Unterlassungen auch rechts-erheblich (vgl. BVerfGE 96, 264 <277>; 103, 81 <86>; 104, 310 <324>; 137, 185 <223 Rn. 105>; 139, 194 <221 Rn. 98>).

## II.

1. Die Antragstellerinnen sind antragsbefugt. Ein die Antragstellerinnen und den Deutschen Bundestag einerseits und die Antragsgegnerin andererseits umschließendes Verfassungsrechtsverhältnis liegt vor. Die Antragstellerinnen beanstanden Antworten der Antragsgegnerin auf an diese gerichtete parlamentarische Anfragen. Der Organstreit betrifft damit die Reichweite des in Art. 38 Abs. 1 Satz 2 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG verfassungsrechtlich verankerten, in der Geschäftsordnung des Bundestages näher ausgestalteten Fragerechts sowie die grundsätzliche Verpflichtung der Bundesregierung, auf Fragen im Parlament Rede und Antwort zu stehen (vgl. BVerfGE 124, 161 <185>; 137, 185 <224 Rn. 107>; 139, 194 <221 Rn. 99>). Das Recht auf Information stellt sowohl ein eigenes Recht der Fraktionen dar, das der Bundesregierung gegenüber geltend gemacht werden kann (vgl. BVerfGE 91, 246 <250 f.>; 100, 266 <270>; 124, 161 <187>), als auch ein Recht des Deutschen Bundestages, auf welches sich die Antragstellerinnen im Wege der Prozessstandschaft berufen können (vgl. BVerfGE 124, 161 <187>; 139, 194 <221 Rn. 99>; BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 13. Oktober 2016 - 2 BvE 2/15 -, juris, Rn. 92, zur Veröffentlichung in der amtlichen Entscheidungssammlung vorgesehen).

80

2. Es ist nicht von vornherein ausgeschlossen, dass das beanstandete Verhalten der Antragsgegnerin eigene Rechte der Antragstellerinnen - soweit sie die unzureichende Beantwortung von ihnen jeweils selbst gestellter Anfragen rügen - und Rechte des Bundestages aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG verletzt (vgl. dazu BVerfGE 94, 351 <362 f.>; 112, 363 <365>; 137, 185 <224 Rn. 107>; 139, 194 <222 Rn. 100>). Vielmehr erscheint es möglich, dass die Antragsgegnerin durch ihre Antworten den Informationsanspruch der Antragstellerinnen und des Deutschen Bundestages in unzulässiger Weise verkürzt hat. Die Antragstellerinnen haben die Möglichkeit einer solchen Verletzung hinreichend dargelegt und ausgeführt, weshalb sie das verfassungsrechtlich verankerte Informationsrecht als verletzt ansehen und dessen Grenzen, auf die sich die Antragsgegnerin beruft, für nicht einschlägig halten.

81

### III.

Mit dem am 20. Mai 2015 eingegangenen Antrag wahren die Antragstellerinnen die Sechsmonatsfrist des § 64 Abs. 3 BVerfGG. Die Kleine Anfrage der Antragstellerin zu 1. wurde am 24. November 2014, die Kleine Anfrage der Antragstellerin zu 2. am 9. Februar 2015 von der Antragsgegnerin beantwortet. 82

### C.

Die Anträge sind teilweise begründet. 83

### I.

1. Das aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 und Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG abgeleitete Frage- und Informationsrecht ermöglicht es dem Bundestag und seinen Mitgliedern zum einen, sich die für ihre Tätigkeit notwendigen Informationen zu verschaffen (a)). Zum anderen dient es der Kontrollfunktion des Parlaments, die sowohl aus dem Gewaltenteilungsgrundsatz (b)) als auch aus dem Demokratieprinzip folgt (c)). 84

a) Aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 und Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG ergibt sich 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>; 137, 185 <230 f. Rn. 129>; 139, 194 <223 Rn. 104>; stRspr). Aus dem Frage- und Informationsrecht 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 des Parlaments (vgl. BVerfGE 137, 185 <231 Rn. 129>; 139, 194 <223 Rn. 104>; jeweils m.w.N.; stRspr). 85

b) 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 eine Verteilung der politischen Macht, das Ineinandergreifen der drei Gewalten und die daraus resultierende gegenseitige Kontrolle und Begrenzung mit der Folge der Mäßigung der Staatsgewalt (vgl. BVerfGE 7, 183 <188>; 9, 268 <279>; 22, 106 <111>; 34, 52 <59>; 95, 1 <15>; 139, 194 <223 f. Rn. 105>). Er gebietet gerade im Hinblick auf die starke Stellung der Regierung, zumal wegen mangelnder Eingriffsmöglichkeiten des Parlaments in den der Exekutive zukommenden Bereichen unmittelbarer Handlungsinitiative und Gesetzesanwendung, eine Auslegung des Grundge- 86

setzes dahin, dass parlamentarische Kontrolle auch tatsächlich 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>; 137, 185 <231 f. Rn. 130>; 139, 194 <224 Rn. 105>).

c) Die Kontrollfunktion des Parlaments 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>; 139, 194 <224 Rn. 106>). 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 (vgl. etwa BVerfGE 137, 185 <232 Rn. 131>; 139, 194 <224 f. Rn. 107>). Nur das vom Volk gewählte Parlament kann den Organ- und Funktionsträgern der Verwaltung auf allen 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 (vgl. BVerfGE 93, 37 <67 f.>; 107, 59 <87 f.>; 130, 76 <124>; 137, 185 <232 f. Rn. 131>; 139, 194 <225 Rn. 107>).

87

Geheimhaltung gegenüber dem Parlament beschränkt die parlamentarischen Kontrollmöglichkeiten und kann deshalb den notwendigen demokratischen Legitimationszusammenhang beeinträchtigen oder unterbrechen (BVerfGE 137, 185 <233 Rn. 132>; vgl. ferner BVerfGE 130, 76 <128>).

88

2. Der Informationsanspruch der Abgeordneten, Fraktionen und des Deutschen Bundestages unterliegt gleichwohl Grenzen. Sie ergeben sich aus dem Verantwortungsbereich der Regierung (a)), dem Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung,

89

der einen grundsätzlich nicht ausforschbaren Initiativ-, Beratungs- und Handlungsbereich der Regierung einschließt (b)), dem Wohl des Bundes oder eines Landes (Staatswohl) (c) und Grundrechten Dritter (d)).

a) Der Informationsanspruch 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 (vgl. BVerfGE 124, 161 <196>; 137, 185 <233 Rn. 134>; 139, 194 <225 Rn. 107>). Hinsichtlich der Tätigkeit und Erkenntnisse der Nachrichtendienste ist der Verantwortungsbereich der Bundesregierung berührt, wenn die Anfragen Tätigkeiten unmittelbar nachgeordneter Behörden betreffen oder sie sich auf den Kenntnisstand der Bundesregierung zu Aktivitäten anderer Geheimdienste beziehen. Die Bundesregierung ist insoweit nicht auf Auskünfte beschränkt, die die Koordinierungsfunktion des Bundesamtes für Verfassungsschutz betreffen (vgl. BVerfGE 124, 161 <196>). Sie kann sich auch nicht von vornherein unter Bezugnahme auf ihren Verantwortungsbereich darauf berufen, sich nicht zu der Tätigkeit der Landesverfassungsschutzbehörden äußern zu müssen. Bereits die durch § 5 Abs. 1 BVerfSchG dem Bundesamt für Verfassungsschutz eröffnete Möglichkeit, Daten der Landesverfassungsschutzbehörden zu nutzen, sowie die in § 6 BVerfSchG geregelte gegenseitige Unterrichtung der Verfassungsschutzbehörden sprechen dafür, dass der Verantwortungsbereich der Bundesregierung auch bei Fragen, die sich auf ihre Erkenntnisse über die Tätigkeit und Informationen von Verfassungsschutzbehörden der Länder beziehen, berührt sein kann (vgl. BVerfGE 124, 161 <196>).

90

b) Begrenzt wird der Informationsanspruch des Bundestages, der einzelnen Abgeordneten und der Fraktionen auch durch den Grundsatz der Gewaltenteilung. In seiner grundgesetzlichen Ausformung als Gebot der Unterscheidung zwischen gesetzgebender, vollziehender und rechtsprechender Gewalt (Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG) dient dieser Grundsatz zugleich einer funktionsgerechten Zuordnung hoheitlicher Befugnisse zu unterschiedlichen, jeweils aufgabenspezifisch ausgeformten Trägern öffentlicher Gewalt und sichert die rechtliche Bindung aller Staatsgewalt (vgl. BVerfGE 124, 78 <120>; 137, 185 <233 Rn. 135>; BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 13. Oktober 2016 - 2 BvE 2/15 -, juris, Rn. 118, zur Veröffentlichung in der amtlichen Entscheidungssammlung vorgesehen). Die Zweige der Staatsgewalt sind aufeinander bezogen und miteinander verschränkt, dürfen aber ihrer jeweiligen Eigenheit und ihrer spezifischen Aufgaben und Zuständigkeiten nicht beraubt werden (vgl. BVerfGE 9, 268 <279 f.>; 137, 185 <233 Rn. 135>; stRspr). Das Gewaltenteilungsprinzip ist damit zugleich Grund und Grenze des Informationsanspruchs des Parlaments gegenüber der Regierung (vgl. BVerfGE 137, 185 <233 Rn. 135>; BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 13. Oktober 2016 - 2 BvE 2/15 -, juris, Rn. 118, zur Veröffentlichung in der amtlichen Entscheidungssammlung vorgesehen).

91

Die Verantwortung der Regierung gegenüber Parlament und Volk setzt notwendigerweise einen Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung voraus, der einen grundsätzlich nicht ausforschbaren Initiativ-, Beratungs- und Handlungsbereich einschließt

92

(vgl. BVerfGE 67, 100 <139>; 110, 199 <214, 222>; 124, 78 <120>; 131, 152 <210>; 137, 185 <234 Rn. 136>; BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 13. Oktober 2016 - 2 BvE 2/15 -, juris, Rn. 119, zur Veröffentlichung in der amtlichen Entscheidungssammlung vorgesehen). Dazu gehört 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 (vgl. BVerfGE 67, 100 <139>; 110, 199 <214>). 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 (vgl. BVerfGE 124, 78 <120 f.>; 137, 185 <234 Rn. 136>).

Die Kontrollkompetenz des Bundestages erstreckt sich 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 Grundsatz der Gewaltenteilung 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>; 137, 185 <234 f. Rn. 137>).

93

c) Eine weitere Grenze des Informationsanspruchs bildet das Wohl des Bundes oder eines Landes (Staatswohl).

94

aa) Die insoweit zu Beweiserhebungen von Untersuchungsausschüssen entwickelten Maßstäbe sind auf das Fragerecht der Abgeordneten zu übertragen (so bereits BVerfGE 124, 161 <189> zu Kleinen Anfragen und BVerfGE 137, 185 <240 Rn. 149> zu Fragen in der Fragestunde des Deutschen Bundestages und schriftlichen Fragen), weil es sich mit Blick auf das parlamentarische Informationsinteresse und das gegebenenfalls entgegenstehende Geheimhaltungsinteresse der Exekutive um vergleichbare Sachverhalte handelt. Danach bildet eine Grenze des Beweiserhebungsrechts das Staatswohl, das durch das Bekanntwerden geheimhaltungsbedürftiger Informationen gefährdet werden kann (vgl. BVerfGE 67, 100 <134 ff.>; 124, 78 <123>; BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 13. Oktober 2016 - 2 BvE 2/15 -, juris, Rn. 137, zur Veröffentlichung in der amtlichen Entscheidungssammlung vorgesehen). Die Frage, welche Grenzen die Verfassung dem parlamentarischen Untersuchungs- sowie dem Informations- und Fragerecht 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>; 137, 185 <240 f. Rn. 149>; BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 13. Oktober 2016 - 2 BvE 2/15 -, juris, Rn. 138, zur Veröffentlichung in der amtlichen Entscheidungssammlung vorgesehen).

95

bb) Dabei ist zu berücksichtigen, dass das Staatswohl im parlamentarischen Regie-

96

rungssystem des Grundgesetzes nicht allein der Bundesregierung, sondern dem Bundestag und der Bundesregierung gemeinsam anvertraut ist (vgl. BVerfGE 67, 100 <136>; 124, 78 <124>; 137, 185 <241 Rn. 149>). Das Parlament und seine Organe können nicht als Außenstehende behandelt werden, die zum Kreis derer gehören, vor denen Informationen zum Schutz des Staatswohls geheimzuhalten sind (BVerfGE 124, 78 <124>). Mithin kann bei geheimhaltungsbedürftigen Informationen 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 (vgl. BVerfGE 67, 100 <136>; 137, 185 <241 Rn. 149>).

(1) Der Bundestag hat in der Geheimschutzordnung in detaillierter Weise die Voraussetzungen für die Wahrung von Dienstgeheimnissen bei der Erfüllung seiner Aufgaben festgelegt (vgl. BVerfGE 67, 100 <135>; 77, 1 <48>; BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 13. Oktober 2016 - 2 BvE 2/15 -, juris, Rn. 139, zur Veröffentlichung in der amtlichen Entscheidungssammlung vorgesehen). Die Verschwiegenheitspflicht aufgrund parlamentsrechtlicher Regelungen wird durch die strafrechtliche Sanktion des § 353b Abs. 2 Nr. 1 StGB bekräftigt (vgl. BVerfGE 67, 100 <135>; 137, 185 <240 Rn. 149>). Die Geheimschutzordnung kann damit ein taugliches Instrument des Ausgleichs zwischen exekutivem Geheimhaltungsinteresse und parlamentarischem Informationsinteresse sein (vgl. BVerfGE 67, 100 <135>; 70, 324 <359>; 124, 78 <124 f.>; 137, 185 <264 Rn. 199>; siehe ferner BVerfGE 130, 318 <362>; 131, 152 <208>).

97

Die Geheimschutzbestimmungen sind Ausdruck der Tatsache, dass das Parlament ohne eine Beteiligung am geheimen Wissen der Regierung weder das Gesetzgebungs- noch das Haushalts- noch das parlamentarische Kontrollrecht gegenüber der Regierung auszuüben vermöchte (vgl. BVerfGE 67, 100 <135>; 70, 324 <359>; 137, 185 <240 f. Rn. 149>). 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 (vgl. BVerfGE 67, 100 <136>; 124, 78 <124>; 137, 185 <241 Rn. 149>). Die Geheimschutzbestimmungen des Bundestages lassen allerdings die eigene, aus der ihr anvertrauten Regierungsgewalt herrührende Verantwortung der Bundesregierung für die Wahrung der Dienstgeheimnisse unberührt (vgl. BVerfGE 67, 100 <137>; 70, 324 <359>; 137, 185 <241 Rn. 150>; BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 13. Oktober 2016 - 2 BvE 2/15 -, juris, Rn. 140, zur Veröffentlichung in der amtlichen Entscheidungssammlung vorgesehen). 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>; 137, 185 <241 Rn. 150>).

98

(2) Die Staatspraxis kennt neben der Geheimschutzordnung als Mittel des Ausgleichs zwischen parlamentarischem Informationsinteresse und dem Geheimhaltungsinteresse das aus ausgewählten (derzeit neun) Abgeordneten gebildete Parla-

99

mentarische Kontrollgremium, das unter anderem die nachrichtendienstliche Tätigkeit überwacht (vgl. Art. 45d GG, § 1 Abs. 1, § 4 Abs. 1 PKGrG; vgl. dazu BVerfGE 130, 318 <359>). Durch die Beschränkung des Fragerechts der Mitglieder des Bundestages auf die Mitglieder des Parlamentarischen Kontrollgremiums wird ein Maß an Geheimhaltung praktisch ermöglicht, das zum Ausgleich der kollidierenden Interessen führen kann (vgl. BVerfGE 137, 185 <262 Rn. 194>). Jedoch ist das Gremium ein zusätzliches Instrument parlamentarischer Kontrolle, das parlamentarische Informationsrechte nicht verdrängt (vgl. BVerfGE 124, 161 <190> mit Verweis auf § 1 Abs. 2 PKGrG). Die parlamentarische Kontrolle nachrichtendienstlicher Tätigkeit des Bundes durch ein ständiges Gremium soll eine Lücke schließen, da weder Öffentlichkeit noch Parlament von geheimen Vorgängen entsprechende Kenntnis erlangen können (vgl. BVerfGE 124, 161 <190 f.>). Die einzelnen Abgeordneten, die Fraktionen und das Plenum des Deutschen Bundestages können jedoch nicht auf Informationen zugreifen, die die Bundesregierung dem Parlamentarischen Kontrollgremium gegeben hat (vgl. BVerfGE 124, 161 <191>).

d) Schließlich können das Fragerecht der Abgeordneten, Fraktionen und des Bundestages sowie die Antwortpflicht der Bundesregierung dadurch begrenzt sein, dass diese gemäß Art. 1 Abs. 3 GG die Grundrechte zu beachten haben (vgl. BVerfGE 67, 100 <142>; 76, 363 <387>; 124, 78 <125>; 137, 185 <243 Rn. 153>). Daher ist zwischen den betroffenen Grundrechten verdeckt handelnder Personen und dem Informationsinteresse des Parlaments ein Ausgleich im Wege praktischer Konkordanz zu finden. Dabei können insbesondere das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG (aa)), das allgemeine Persönlichkeitsrecht aus Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG und der postmortale Persönlichkeitsschutz berührt sein (bb)). Zudem ist das Gebot des Vertrauensschutzes zu beachten (cc)) und auch insoweit zu berücksichtigen, ob das Parlament ausreichende Vorkehrungen zum Geheimnisschutz getroffen hat (dd)).

aa) Das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG nimmt im Gefüge des Grundgesetzes einen besonders hohen Rang ein (vgl. BVerfGE 49, 24 <53>; 57, 250 <284>; 115, 118 <139>; 128, 282 <302>). Dieses Grundrecht verpflichtet den Staat dazu, das Leben und die körperliche Unversehrtheit des Einzelnen zu schützen, das heißt vor allem, es auch vor rechtswidrigen Eingriffen von Seiten anderer zu bewahren (vgl. BVerfGE 49, 24 <53>; 115, 320 <346>). Gefahren für dieses Rechtsgut können sich ergeben, wenn durch die Beantwortung einer parlamentarischen Anfrage die Identität einer V-Person preisgegeben wird oder Rückschlüsse darauf ermöglicht werden und als Folge Reaktionen der beobachteten Personen oder Organisationen zu befürchten sind (vgl. BayVerfGH, Entscheidung vom 20. März 2014 - Vf. 72-IVa-12 -, juris, Rn. 82; Droste, Handbuch des Verfassungsschutzrechts, 2007, S. 281; Warg, NVwZ 2014, S. 1263 <1267>).

bb) Darüber hinaus sind Auswirkungen auf das aus Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG folgende Persönlichkeitsrecht denkbar (vgl. BayVerfGH, Entscheidung vom 20. März 2014 - Vf. 72-IVa-12 -, juris, Rn. 83). Dieses Grundrecht gewähr-

leistet den Schutz der engeren persönlichen Lebenssphäre und die Erhaltung ihrer Grundbedingungen (vgl. BVerfGE 121, 69 <90>). Das allgemeine Persönlichkeitsrecht ergänzt als „unbenanntes“ Freiheitsrecht die speziellen („benannten“) Freiheitsrechte, die ebenfalls konstituierende Elemente der Persönlichkeit schützen (vgl. BVerfGE 79, 256 <268>; 119, 1 <24>). Das Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit und die Menschenwürde sichern jedem Einzelnen einen autonomen Bereich privater Lebensgestaltung, in dem er seine Individualität entwickeln und wahren kann (vgl. BVerfGE 79, 256 <268>). Zu den Schutzgütern zählen unter anderem die Privat- (vgl. BVerfGE 121, 69 <90>), Geheim- und Intimsphäre sowie die persönliche Ehre (vgl. BVerfGE 54, 148 <153 f.>; 114, 339 <346>; 119, 1 <24>) und das Verfügungsrecht über die Darstellung der eigenen Person (vgl. BVerfGE 119, 1 <24>). Eine wesentliche Gewährleistung ist der Schutz vor Äußerungen, die geeignet sind, sich abträglich auf das Ansehen einer Person, insbesondere ihr Bild in der Öffentlichkeit, auszuwirken (vgl. BVerfGE 119, 1 <24>). Ferner gibt es dem Einzelnen in seiner Ausformung als Recht auf informationelle Selbstbestimmung die Befugnis, selbst über die Preisgabe und Verwendung persönlicher Daten (vgl. BVerfGE 130, 1 <35>) sowie darüber zu entscheiden, wann und innerhalb welcher Grenzen persönliche Lebenssachverhalte offenbart werden (vgl. BVerfGE 103, 21 <33>).

Das Fortwirken des Persönlichkeitsrechts nach dem Tode ist zu verneinen, weil Träger dieses Grundrechts nur die lebende Person ist. Mit ihrem Tode erlischt der Schutz aus diesem Grundrecht. Jedoch schützt der aus Art. 1 Abs. 1 GG folgende allgemeine Achtungsanspruch Verstorbene vor grober Herabwürdigung und Erniedrigung (vgl. BVerfGE 30, 173 <194>). Geschützt wird auch der sittliche, personale und soziale Geltungswert, den die Person durch ihre eigene Lebensleistung erworben hat (vgl. BVerfGK 9, 83 <88>; 13, 115 <117>; BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 5. April 2001 - 1 BvR 932/94 -, juris, Rn. 19). Das parlamentarische Auskunftsrecht kann aufgrund seiner hohen Bedeutung durch den postmortalen Persönlichkeitsschutz jedoch allenfalls in besonderen Ausnahmekonstellationen beschränkt werden.

cc) Durch Vertraulichkeitszusagen wird zudem ein Vertrauenstatbestand geschaffen. Dies hat insoweit grundrechtliche Relevanz, als eine Verletzung von Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 3 GG vorliegen kann, wenn das im Rechtsstaatsprinzip verankerte Gebot des Vertrauensschutzes nicht hinreichend berücksichtigt wird (vgl. BVerfGE 59, 128 <164>; BVerfG, Beschluss der 2. Kammer des Zweiten Senats vom 28. Februar 1993 - 2 BvR 196/92 -, juris, Rn. 10). Im Verhältnis zu dem parlamentarischen Auskunftsanspruch kann der durch eine Vertraulichkeitszusage begründete Vertrauensschutz jedenfalls dann einen Gesichtspunkt darstellen, der das Informationsrecht des Parlaments einzuschränken vermag, wenn durch die Beantwortung einer Anfrage Grundrechte der V-Person gefährdet würden. Ansonsten hätten es die Vertraulichkeit garantierenden Behörden in der Hand, über den Auskunftsanspruch des Parlaments zu disponieren.

103

104

dd) Auch zugunsten des Schutzes der Grundrechte Privater gestattet die Bedeutung, die das Informations- und das Kontrollrecht des Parlaments gegenüber der Regierung sowohl für die parlamentarische Demokratie als auch für das Ansehen des Staates haben, in aller Regel dann keine Verkürzung des grundsätzlichen Rechts auf Beantwortung der der Regierung gestellten Fragen, wenn Parlament und Regierung Vorkehrungen für den Geheimschutz getroffen haben, die das ungestörte Zusammenwirken beider Verfassungsorgane auf diesem Gebiet gewährleisten, und wenn der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gewahrt ist (vgl. BVerfGE 67, 100 <144>). Eine Ausnahme hiervon gilt nur für solche Informationen, deren Weitergabe wegen ihres streng persönlichen Charakters für die Betroffenen unzumutbar ist (vgl. BVerfGE 67, 100 <144>; 76, 363 <388>).

3. Die Bundesregierung muss eine vollständige oder teilweise Auskunftsverweigerung hinreichend begründen (a)). Ein Nachschieben von Gründen ist nicht zulässig (b)).

a) Aus der verfassungsrechtlichen Pflicht der Bundesregierung, Informationsansprüche des Deutschen Bundestages zu erfüllen, folgt, dass sie die Gründe darlegen muss, aus denen sie die erbetenen Auskünfte verweigert (vgl. BVerfGE 124, 161 <193>; 137, 185 <244 Rn. 156>; 139, 194 <231 f. Rn. 121>; BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 13. Oktober 2016 - 2 BvE 2/15 -, juris, Rn. 143, zur Veröffentlichung in der amtlichen Entscheidungssammlung vorgesehen). Die Bundesregierung muss - auch im Hinblick auf das Gebot gegenseitiger Rücksichtnahme im Verhältnis zwischen Verfassungsorganen (vgl. BVerfGE 119, 96 <125>) - den Bundestag in die Lage versetzen, seine Aufgabe der parlamentarischen Kontrolle des Regierungshandelns effektiv wahrzunehmen. Dies ist nur dann möglich, 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>; 137, 185 <244 Rn. 156>; 139, 194 <231 f. Rn. 121>). Eine Begründung der Antwortverweigerung ist daher nur dann entbehrlich, wenn die Geheimhaltungsbedürftigkeit evident ist (vgl. BVerfGE 124, 161 <193>; 137, 185 <244 Rn. 156>; 139, 194 <232 Rn. 121>; BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 13. Oktober 2016 - 2 BvE 2/15 -, juris, Rn. 143, zur Veröffentlichung in der amtlichen Entscheidungssammlung vorgesehen). Die Anforderungen an die Begründung dürfen allerdings nicht so weit gehen, dass mit ihr Teile der verweigerten Information offengelegt werden müssen.

b) Die Begründung stellt nicht nur ein Instrument kritischer Selbstkontrolle dar, sondern soll die Berechtigung zur Antwortverweigerung plausibel machen und die Prüfung ermöglichen, ob rechtliche Schritte angezeigt sind (vgl. BVerfGE 124, 78 <139>). Ist die Verschaffung vollständiger Information zunächst ohne zureichende Begründung abgelehnt worden, so vermag eine erst im Organstreitverfahren gegebene

ne ergänzende Begründung nichts an dem darin liegenden Rechtsverstoß zu ändern (vgl. BVerfGE 124, 78 <147>). Ein Nachschieben von Gründen ist mithin nicht zulässig. Gegenstand des Organstreitverfahrens ist die Versagung eines Rechts durch eine mit Gründen versehene Abwägungsentscheidung. Allein diese Entscheidung unter Einschluss der ihr zugrundeliegenden Abwägung und Begründung wird zur verfassungsgerichtlichen Überprüfung gestellt (vgl. auch BbgVerfG, Urteil vom 9. Dezember 2004 - VfGBbg 6/04 -, NVwZ-RR 2005, S. 299 <302 f.>; SächsVerfGH, Urteil vom 5. November 2010 - Vf. 35-I-10 -, juris, Rn. 31 f.).

## II.

Nach diesen Maßstäben ist die Bundesregierung zwar grundsätzlich verpflichtet, dem Parlament Antworten auf Anfragen aus dem Bereich der Tätigkeit von Nachrichtendiensten zu erteilen. Angesichts der Bedeutung, die dem Einsatz verdeckter Quellen bei der Informationsbeschaffung der Nachrichtendienste zukommt (1.), kann sich die Bundesregierung zur Auskunftsverweigerung trotz des erheblichen Informationsinteresses des Parlaments in diesem Bereich (2.) aber in der Regel auf eine Gefährdung des Staatswohls und der Grundrechte verdeckt handelnder Personen berufen, wenn deren Identität bei der Erteilung der begehrten Auskünfte offenbart würde oder ihre Identifizierung möglich erscheint. Nur in eng begrenzten, besonders gelagerten Ausnahmekonstellationen kann, wenn die Gefährdung verfassungsrechtlich geschützter Belange ausgeschlossen ist oder zumindest fernliegend erscheint, das Informations- gegenüber dem Geheimhaltungsinteresse überwiegen (3.).

109

1. a) Zur Wahrung der inneren und äußeren Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland lässt das Grundgesetz (Art. 45d, Art. 73 Abs. 1 Nr. 10 Buchstabe b, Art. 87 Abs. 1 Satz 2 GG) ausdrücklich die Errichtung von Verfassungsschutzbehörden und Nachrichtendiensten zu. Nachrichtendienste sind Ausdruck der Grundentscheidung des Grundgesetzes für eine wehrhafte Demokratie, des Selbstbehauptungswillens des Rechtsstaates und damit Bestandteil des Sicherheitssystems der Bundesrepublik Deutschland (BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 13. Oktober 2016 - 2 BvE 2/15 -, juris, Rn. 126, zur Veröffentlichung in der amtlichen Entscheidungssammlung vorgesehen). Bei dem Einsatz von V-Leuten durch die Nachrichtendienste, also von Privatpersonen, deren planmäßige, dauerhafte Zusammenarbeit mit den Nachrichtendiensten oder Polizeibehörden Dritten nicht bekannt ist (vgl. die Legaldefinitionen in § 9b Abs. 1 Satz 1 BVerfSchG und § 20g Abs. 2 Nr. 4 BKAG), handelt es sich um eine vom Gesetzgeber gebilligte Methode zur verdeckten Informationsbeschaffung (vgl. § 8 Abs. 2 Satz 1 BVerfSchG). Dem liegt die Erkenntnis zugrunde, dass gegen die verfassungsmäßige Ordnung oder die Sicherheit und den Bestand des Staates gerichtete Bestrebungen und Aktivitäten meist von Gruppierungen ausgehen, die konspirativ tätig sind, und dass die Nachrichtendienste ihre Aufgaben daher nur effektiv erfüllen können, wenn sie über nachrichtendienstliche Mittel verfügen, wozu auch der Einsatz von V-Leuten gehört (vgl. Roth, in: Schenke/Graulich/Ruthig, Sicherheitsrecht des Bundes, 2014, § 8 BVerfSchG, Rn. 21; Droste, Handbuch des Verfassungsschutzrechts, 2007,

110

S. 262 ff.). Der Gesetzgeber hat in der Begründung des Gesetzes zur Verbesserung der Zusammenarbeit im Bereich des Verfassungsschutzes vom 17. November 2015 bekräftigt, dass die planmäßige und systematische Informationsbeschaffung insbesondere durch V-Leute ein unverzichtbares Mittel zur Aufklärung extremistischer Bestrebungen sei (vgl. BTDrucks 18/4654, S. 25). Auch die Strafverfolgungsorgane können zur Bekämpfung besonders gefährlicher Kriminalität auf den Einsatz von V-Leuten angewiesen sein, wenn sie ihrem Auftrag der rechtsstaatlich gebotenen Verfolgung von Straftaten überhaupt gerecht werden sollen (vgl. BVerfGE 57, 250 <284>; 109, 13 <34 f.>; 38 <60 f.>). Oftmals können nur auf diesem Wege interne Informationen über den Aufbau krimineller Organisationen, ihre Führungspersonen, ihre tatsächlichen Ziele sowie die Planung und Durchführung konkreter Maßnahmen gewonnen werden (vgl. BVerfGE 109, 13 <34 f.>; 38 <60 f.>).

Neben V-Leuten zählen zu den geheimhaltungsbedürftigen Informationsquellen der Nachrichtendienste insbesondere Gewährspersonen (vgl. § 8 Abs. 2 Satz 1 BVerfSchG), die nur von Fall zu Fall für die Behörden tätig werden, und sonstige Informanten, die gelegentlich Hinweise geben (vgl. Roth, in: Schenke/Graulich/ Ruthig, Sicherheitsrecht des Bundes, 2014, § 8 BVerfSchG, Rn. 30 f.; Droste, Handbuch des Verfassungsschutzrechts, 2007, S. 266 ff.). Außerdem können hauptberufliche Mitarbeiter der Nachrichtendienste unter einer Legende in Organisationen oder Szenen eingeschleust werden, um diese für längere Zeit zu beobachten. Für diese Personen gelten die Ausführungen zu V-Leuten entsprechend. Es bedarf ihres Einsatzes ebenso wie des Einsatzes Verdeckter Ermittler durch die Strafverfolgungsbehörden, wenn und soweit anderenfalls die Wahrnehmung ihres Auftrags gerade im Hinblick auf besonders gefährliche Kriminalitätsfelder erheblich erschwert oder unmöglich gemacht würde (vgl. BVerfGE 129, 208 <256>).

111

b) Der Schutz von Informationsquellen und insbesondere von V-Leuten dient nicht nur den Interessen der betroffenen Personen, sondern hat auch für die Arbeitsweise und Funktionsfähigkeit der Nachrichtendienste erhebliche Bedeutung.

112

aa) Wird eine V-Person enttarnt, führt dies in aller Regel dazu, dass ein etwaiger aktueller Einsatz nicht fortgeführt werden kann und die V-Person auch für künftige Einsätze nicht mehr zur Verfügung steht. Der dadurch entstehende Informationsverlust kann in der Regel nicht kompensiert werden, weil sich V-Leute nicht beliebig gewinnen lassen und ihre Anwerbung oftmals in einem schwierigen und langwierigen Prozess besteht (vgl. dazu Droste, Handbuch des Verfassungsschutzrechts, 2007, S. 268, 280). Zu berücksichtigen ist, dass Auskünfte der Nachrichtendienste nicht unbedingt nur dann zu dem Verlust einer V-Person führen können, wenn diese enttarnt wird. Es kann bereits ausreichen, dass eine V-Person den subjektiven Eindruck gewinnt, die Vertraulichkeit ihrer Tätigkeit sei nicht hinreichend gesichert (vgl. Warg, NVwZ 2014, S. 1263 <1267>). Sie wird die Zusammenarbeit dann möglicherweise von sich aus beenden. Darüber hinaus kann die Enttarnung einer V-Person dazu führen, dass die Beobachtung einer bestimmten Gruppierung und die Umstände dieser Maßnahme bekannt werden. Dies wiederum kann zur Folge haben, dass bereits er-

113

langte Informationen ihren Nutzen verlieren und die künftige Informationsgewinnung erschwert wird (so auch BayVerfGH, Entscheidung vom 20. März 2014 - Vf. 72-IVa-12 -, juris, Rn. 79). Gegebenenfalls treten diese Folgen nicht erst mit der Enttarnung der V-Person ein, sondern schon dann, wenn bekannt wird, dass eine V-Person eingesetzt worden ist.

bb) Werden quellenbezogene Informationen bekannt, kann die Arbeitsfähigkeit und Aufgabenerfüllung der Nachrichtendienste auch über den konkreten Einzelfall hinaus für die Zukunft generell beeinträchtigt werden. Zum einen können Informationen bekannt werden, die für die Arbeitsweise und Funktionsfähigkeit der Nachrichtendienste von Bedeutung sind. Dies betrifft insbesondere das Vorgehen der Behörden bei der Anwerbung und Führung von sowie der Kommunikation mit V-Leuten und sonstigen Quellen. Das Bekanntwerden derartiger Informationen kann es den zu beobachtenden Gruppierungen ermöglichen, Abwehrstrategien gegen ihre Infiltration und Beobachtung zu entwickeln. Zum anderen ist der Quellenschutz eine Voraussetzung für die weitere Nutzung aktiver und die Gewinnung neuer Informationsquellen (vgl. BayVerfGH, Entscheidung vom 20. März 2014 - Vf. 72-IVa-12 -, juris, Rn. 79). Von besonderer Bedeutung ist dabei die Einhaltung von Vertraulichkeitszusagen. Sie ist unverzichtbare Voraussetzung für die Anwerbung und Führung von V-Personen. Die Effektivität der Aufgabenerfüllung der Nachrichtendienste unter Einsatz von V-Personen ist davon abhängig, dass das Vertrauen in die Einhaltung gegebener Vertraulichkeitszusagen nicht erschüttert wird. Werden Informationen über V-Leute und sonstige verdeckte Quellen herausgegeben, schwächt dies das Vertrauen in die Wirksamkeit von Geheimhaltungszusagen. Das gilt insbesondere für den Fall, dass eine V-Person oder eine sonstige Quelle enttarnt wird (vgl. Droste, Handbuch des Verfassungsschutzrechts, 2007, S. 280). Darüber hinaus kann auch in diesem Zusammenhang bereits der (subjektive) Eindruck ausreichen, die Vertraulichkeit sei nicht gesichert, um aktive Quellen von einer weiteren Zusammenarbeit abzuhalten und die Gewinnung neuer Quellen zu erschweren (vgl. Peitsch/Polzin, NVwZ 2000, S. 387 <391 f.>; Warg, NVwZ 2014, S. 1263 <1266>).

114

2. Dem Geheimhaltungsinteresse steht ein gewichtiges Informationsinteresse des Parlaments an der Beantwortung Kleiner Anfragen zum Einsatz verdeckter Quellen und insbesondere von V-Leuten gegenüber.

115

Wie alle anderen Organe der vollziehenden Gewalt unterliegen auch die Nachrichtendienste der Kontrolle durch das Parlament. Der Bundestag ist daher berechtigt und verpflichtet, seine Kontrollaufgaben gegenüber der Regierung im nachrichtendienstlichen Bereich unter Einsatz aller zur Verfügung stehenden Kontrollinstrumente vom Fragerecht des Abgeordneten bis hin zur Einsetzung von Untersuchungsausschüssen wahrzunehmen (vgl. BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 13. Oktober 2016 - 2 BvE 2/15 -, juris, Rn. 149, zur Veröffentlichung in der amtlichen Entscheidungssammlung vorgesehen). Die Kontrollinstrumente stehen nicht in einem Alternativ- oder Spezialitätsverhältnis zueinander (vgl. § 1 Abs. 2 PKGrG; BTDrucks 8/1599, S. 6).

116

Bezieht sich eine parlamentarische Anfrage auf einen für Staat und Gesellschaft besonders bedeutsamen Bereich, hat die Öffentlichkeit ein gesteigertes Interesse an parlamentarischer Kontrolle. Bei dem Einsatz von V-Leuten zur Aufklärung extremistischer Bestrebungen sowie insbesondere zur Verhinderung und Aufklärung schwerwiegender Straftaten geht es um die Sicherheit des Staates und seiner Bevölkerung. Hierzu kann es erforderlich sein, Personen aus extremistischen oder kriminellen Milieus als V-Leute einzusetzen. Wenn öffentliche Stellen mit einer V-Person kooperiert haben, die im Verdacht steht, erhebliche, gegebenenfalls dem extremistischen Milieu zuzuordnende Straftaten begangen zu haben, ist zu berücksichtigen, dass das parlamentarische Informationsinteresse von besonderem Gewicht ist, 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>; 137, 185 <231 f. Rn. 130>; 139, 194 <224 Rn. 105>).

Schließlich kommt der parlamentarischen Kontrolle der Nachrichtendienste angesichts von Art und Umfang der ihnen an die Hand gegebenen nachrichtendienstlichen Mittel und wegen der mit der Anwendung dieser Mittel einhergehenden Schwere von Grundrechtseingriffen, der Unbemerksamkeit des Handelns dieser Behörden und der fehlenden Transparenz des anschließenden Datenverarbeitungsvorgangs für die Betroffenen (vgl. BVerfGE 100, 313 <361>) eine besondere Aufklärungsfunktion zu (vgl. BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 13. Oktober 2016 - 2 BvE 2/15 -, juris, Rn. 151, zur Veröffentlichung in der amtlichen Entscheidungssammlung vorgesehen).

3. Wenn verfassungsrechtlich verankerte Geheimhaltungsinteressen und parlamentarische Auskunftsansprüche in Konflikt geraten, müssen die unterschiedlichen Interessen in der Weise in Ausgleich gebracht werden, dass beide soweit wie möglich ihre Wirkung entfalten. Insbesondere soweit Anfragen Umstände betreffen, die aus Gründen des Staatswohls geheimhaltungsbedürftig sind, stellt sich die Frage, ob und auf welche Weise dieses Anliegen mit dem jeweiligen parlamentarischen Informationsanspruch in Einklang gebracht werden kann (vgl. BVerfGE 124, 161 <189>).

a) In Bezug auf die Tätigkeit von Nachrichtendiensten kommt eine grundsätzliche Begrenzung des Informationsanspruchs des Bundestages, wie sie im Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Frage- und Informationsrecht im Bereich der Rüstungsexportkontrolle für Anfragen zu Vorgängen vor Erlass einer positiven Genehmigungsentscheidung im Ansatz vorgenommen wurde (vgl. BVerfGE 137, 185 ff.), nicht in Betracht. Die Antwort auf Fragen zu noch nicht beschiedenen Anträgen auf Erteilung einer Genehmigung für die Ausfuhr von Kriegswaffen, zu entsprechenden Voranfragen von Rüstungsunternehmen und zu abschlägig beschiedenen Anträgen können aus Gründen des Staatswohls verweigert werden, weil das vorzeitige Bekanntwerden sensibler Rüstungsexportgeschäfte zu Verwerfungen im Verhältnis zu dem jeweiligen Erwerberland führen, die außenpolitische Handlungsfähigkeit der Bundesregierung beeinträchtigen und zu Einbußen für die inländische Rüstungsindustrie führen kann (vgl. BVerfGE 137, 185 <251 ff. Rn. 173 ff.>).

Damit ist die Beantwortung von Anfragen zum Einsatz verdeckter Quellen durch die Nachrichtendienste nicht vergleichbar. Antworten auf solche parlamentarischen Anfragen beeinträchtigen berechnete Geheimhaltungsinteressen nicht in jedem denkbaren Fall und lassen eine solche Beeinträchtigung auch nicht stets besorgen. Denn aus der Vielfalt der möglichen Sachverhaltskonstellationen folgt, dass weder aus der Beantwortung einzelner Fragen noch aus der Verweigerung einer Antwort zwingend Erkenntnisse über die Arbeitsweise der Nachrichtendienste gewonnen werden können, die sich nachteilig auf ihre Funktionsfähigkeit auswirken. Die Konstellationen im Bereich ihrer verdeckten Tätigkeit sind derart vielfältig, dass eine Abwägung nicht in jedem Fall zu einem Überwiegen des Geheimhaltungsinteresses führt.

b) Allerdings kann sich die Bundesregierung zur Begründung einer Antwortverweigerung bei Fragen zum Einsatz verdeckt handelnder Personen in der Regel auf entgegenstehende Gründe des Staatswohls und deren Grundrechte berufen, wenn die an sie gerichteten Fragen einen Bezug zu konkreten Personen aufweisen. Insbesondere bei Fragen, die möglicherweise noch aktive V-Leute betreffen oder sich auf aktuelle beziehungsweise noch nicht weit zurückliegende Ereignisse beziehen, ist regelmäßig von der Gefahr einer Enttarnung der V-Leute und damit zugleich von einer Gefährdung ihrer Grundrechte oder der Grundrechte ihnen nahestehender Personen auszugehen. Dies wiederum zieht die Möglichkeit nach sich, dass Rückschlüsse auf die Anwerbung von V-Leuten, die Art und Weise ihres Einsatzes und gegebenenfalls ihre Anzahl, also Erkenntnisse zu der Arbeitsweise der Nachrichtendienste bekannt werden könnten. Diese Risiken dürften regelmäßig auch noch nach der Abschaltung einer verdeckten Quelle fortbestehen. Das berechnete Interesse an einer Antwortverweigerung besteht in diesen Fällen unabhängig davon, ob eine konkrete Person als V-Person eingesetzt worden ist oder nicht. Anderenfalls könnte aus der Antwortverweigerung in vergleichbaren Fällen im Umkehrschluss gefolgert werden, dass die dort in Rede stehende Person eine V-Person (gewesen) ist.

Eine negative Auskunft zu einer bestimmten Person könnte zudem den Verdacht auf andere Personen lenken oder einen bereits bestehenden Verdacht erhärten und somit diese Personen oder ihr Umfeld gefährden. Aber auch unabhängig von der Gefährdung grundrechtlicher Belange in einem konkreten Einzelfall und ungeachtet des Zeitablaufs kann die Enttarnung von verdeckt handelnden Personen eine Gefährdung der Arbeitsfähigkeit und Aufgabenerfüllung der Sicherheitsbehörden darstellen, da durch die Herausgabe von Informationen über V-Leute oder sonstige verdeckte Quellen das Vertrauen in die Wirksamkeit von Geheimhaltungszusagen geschwächt und damit noch aktive Quellen von einer weiteren Zusammenarbeit abgehalten und die Gewinnung neuer Quellen erschwert werden können. Solche nachteiligen Auswirkungen müssen von der Bundesregierung nicht ohne weiteres in Kauf genommen werden - ebenso wenig wie die Gefährdung der Grundrechte von V-Leuten oder ihnen nahestehender Personen.

Selbst bei Fragen zum Einsatz konkreter Personen als V-Leute sind jedoch eng begrenzte Ausnahmefälle denkbar, in denen das parlamentarische Informationsinter-

se überwiegt. Dies ist insbesondere der Fall, wenn aufgrund besonderer Umstände eine Gefährdung grundrechtlich geschützter Belange ausgeschlossen ist oder zumindest fernliegend erscheint und eine Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit der Nachrichtendienste nicht ernsthaft zu befürchten ist. Bei dieser Abwägung ist der Zeitablauf ein bedeutsamer - wenn auch nicht allein ausschlaggebender - Faktor. So kann sich im Einzelfall bei weit zurückliegenden Vorgängen die Geheimhaltungsbedürftigkeit erheblich vermindert oder erledigt haben (vgl. BVerfGE 124, 161 <194>).

c) Ist die Bundesregierung der Auffassung, dass die Beantwortung bestimmter Fragen nicht in Betracht kommt, ist sie gehalten zu prüfen, ob eine Beantwortung unter Einstufung nach der Geheimschutzordnung möglich ist. Aus dieser Möglichkeit folgt jedoch nicht, dass jede Anfrage nach Vornahme einer entsprechenden Einstufung beantwortet werden muss. Gerade im Bereich verdeckt handelnder Personen, deren Einsatz für das Staatswohl von großer Bedeutung und zugleich in hohem Maße geheimhaltungsbedürftig ist, besteht hinsichtlich bestimmter Informationen ein legitimes Interesse, den Kreis der Geheimnisträger auf das notwendige Minimum zu beschränken. Je größer dieser Kreis ist, umso höher ist die Wahrscheinlichkeit, dass Geheimnisse - sei es absichtlich oder versehentlich - weitergegeben oder ausgespäht werden (vgl. BVerfGE 70, 324 <364>). Besonders geheimhaltungsbedürftige Informationen aus dem Bereich des Quellenschutzes können dem Parlament daher auch dann vorenthalten werden, wenn beiderseits Vorkehrungen gegen ihr Bekanntwerden getroffen worden sind. Einfachrechtlich hat der Gesetzgeber dies in § 6 Abs. 2 Satz 1 PKGrG anerkannt, wonach selbst dem zur Geheimhaltung verpflichteten Parlamentarischen Kontrollgremium bestimmte Informationen vorenthalten werden können. Dies steht nicht im Widerspruch dazu, dass das Staatswohl und der Grundrechtsschutz auch dem Parlament anvertraut sind und dieses insoweit nicht als außenstehend behandelt werden darf. Es geht allein darum, den Kreis der Geheimnisträger bei besonders geheimhaltungsbedürftigen Informationen unabhängig von ihrer Zugehörigkeit zu einer bestimmten Staatsgewalt möglichst klein zu halten. Dementsprechend beschränkt sich der Kreis der Geheimnisträger gerade im Bereich des Einsatzes verdeckt handelnder Personen auch innerhalb der Exekutive auf nur wenige Personen.

125

### III.

Die Antragsgegnerin hat die Grenzen ihrer Antwortpflicht bei der Beantwortung der Kleinen Anfrage vom 8. Oktober 2014 (1.) und - jedenfalls teilweise - bei der Beantwortung der Kleinen Anfrage vom 21. Januar 2015 (2.) verkannt und hierdurch Rechte der Antragstellerinnen zu 1. und zu 2. sowie des Deutschen Bundestages aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 und Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG verletzt.

126

Die Beantwortung der streitgegenständlichen Fragen fällt in den Verantwortungsbe-  
reich der Antragsgegnerin. Sie zielen auf Erkenntnisse der Antragsgegnerin selbst  
oder der ihr nachgeordneten Behörden. Im Übrigen hat sich die Antragsgegnerin -  
auch hinsichtlich der Fragen nach Informationen der Landesämter für Verfassungs-

127

schutz - nicht auf eine fehlende Zuständigkeit berufen. Als Grenzen des parlamentarischen Informationsanspruchs kommen vorliegend nur das Staatswohl und die Grundrechte in Betracht.

1. Die Antragsgegnerin hat ihrer Antwortpflicht bei der Beantwortung der Frage 2 a) der Kleinen Anfrage vom 8. Oktober 2014 nicht genügt. Sie hat keine Gründe vorgebracht, die eine Auskunftsverweigerung aufgrund von Staatswohlbelangen rechtfertigen würden (a)), und ihren Ausführungen lässt sich nicht nachvollziehbar entnehmen, dass Grundrechte Lembkes oder Dritter gefährdet werden könnten (b)). 128

a) Die begehrte Information, ob und gegebenenfalls für welche Behörde Lembke ein V-Mann gewesen sei, ist von dem parlamentarischen Auskunftsrecht grundsätzlich umfasst. Die von der Antragsgegnerin gegebene Begründung rechtfertigt nicht die Verweigerung der Antwort. 129

Die Antragsgegnerin vertritt in ihrer ablehnenden Entscheidung die Auffassung, dass das Bekanntwerden des Namens einer V-Person Rückschlüsse auf den Einsatz von V-Leuten und die Arbeitsweise der Nachrichtendienste zuließe. Dies begründe die Gefahr, dass Fähigkeiten, Methoden und Quellen der Nachrichtendienste bekannt würden, was zu einer nachhaltigen Beeinträchtigung ihrer Funktionsfähigkeit führe. Eine solchermaßen abstrakt gehaltene Begründung mag im Regelfall ausreichen. Die Antragsgegnerin muss Fragen zum Einsatz bestimmter Personen als V-Leute durch die Nachrichtendienste aufgrund entgegenstehender Staatswohlbelange und Grundrechte grundsätzlich nicht beantworten. Jedoch handelt es sich hier um einen besonders gelagerten Ausnahmefall. 130

Dem parlamentarischen Informations- und Kontrollinteresse kommt besondere Bedeutung zu, weil es der Antragstellerin zu 1. im Zuge einer anstehenden Neuregelung des Einsatzes von V-Leuten darum ging festzustellen, ob es - auch in der Vergangenheit - zu einer Verstrickung von V-Leuten in rechtsterroristische Straftaten gekommen ist. Bei Heinz Lembke handelte es sich um eine Person, der erhebliche Straftaten im rechtsextremistischen Milieu vorgeworfen wurden. Insofern hatte die Antragstellerin zu 1. ein nachvollziehbares Interesse, auch mit Blick auf eine mögliche Verbindung von V-Leuten zu den Aktivitäten des NSU Verdachtsmomenten nachzugehen, wonach bereits im Fall des Oktoberfestattentats wegen eines falsch verstandenen Quellenschutzes nicht alle Möglichkeiten zur Verhinderung oder Aufklärung des Anschlags genutzt worden seien. Damit verfolgte die Antragstellerin zu 1. das Ziel, mögliche Rechtsverstöße oder Missstände beim Einsatz von V-Leuten mit Blick auf zukünftige gesetzliche Regelungen aufzuklären, was ihrem Informationsinteresse ein besonders hohes Gewicht verleiht. 131

Demgegenüber vermögen die von der Antragsgegnerin angeführten Gründe für die Antwortverweigerung angesichts der besonderen Umstände des Falles nicht zu überzeugen. Ein aktueller oder künftiger Einsatz Lembkes als V-Person kommt offensichtlich nicht mehr in Betracht. Aus der Begründung der Antragsgegnerin ergeben sich auch keine Anhaltspunkte dafür, dass gleichwohl laufende oder künftige Aufklärungs- 132

einsätze oder Ermittlungen gefährdet werden könnten. Dies gilt selbst dann, wenn man unterstellt, dass Personen aus Lembkes damaligem Umfeld auch heute noch im Fokus der Nachrichtendienste stehen. Zu denken wäre hier etwa an Karl-Heinz Hoffmann. Dass die Wehrsportgruppe Hoffmann von den Verfassungsschutzbehörden beobachtet wurde, lässt sich den veröffentlichten Berichten des Bundesamts für Verfassungsschutz entnehmen. Dass aktuelle Einsätze der Nachrichtendienste erschwert werden könnten, wenn den betroffenen Personen darüber hinaus bekannt würde, dass der 1981 verstorbene Heinz Lembke ein V-Mann war, ist weder plausibel begründet worden noch sonst ersichtlich.

Soweit die Antragsgegnerin nach Einleitung des Organstreitverfahrens vorgetragen hat, dass die Beantwortung der Frage 2 a) mit Blick auf das wieder aufgenommene Ermittlungsverfahren des Generalbundesanwalts unterbleiben müsse, kann sie damit nicht gehört werden. Es erscheint bereits zweifelhaft, ob der nicht näher ausgeführte Vortrag, dass eine Antwort auf die Frage etwaigen Tatbeteiligten ermögliche, unwiderlegbare Einlassungen zu konstruieren oder andere Verdunklungsmaßnahmen zu ergreifen, zur Begründung der Antwortverweigerung ausreichen würde. Dies kann jedoch dahinstehen, weil die Antragsgegnerin die Ablehnung der Beantwortung dieser Frage nicht hierauf gestützt, sondern erstmals in ihrer Antragsrüge auf das Ermittlungsverfahren Bezug genommen hat. Dabei handelt es sich um ein unzulässiges Nachschieben von Gründen.

133

Ferner ist nicht plausibel begründet, weshalb die Antragsgegnerin in diesem Fall von einer Beeinträchtigung der allgemeinen Funktionsfähigkeit der Nachrichtendienste ausgeht. Es ist weder dargetan noch ersichtlich, aus welchen Gründen die Beantwortung der Frage, ob und gegebenenfalls für welche Behörde Lembke ein V-Mann war, Rückschlüsse auf die derzeitige Arbeitsweise der Nachrichtendienste ermöglichen sollte. Zum einen würden keine Einzelheiten des damaligen Verhältnisses der Behörden zu Lembke bekannt. Dies gilt etwa für den Zeitpunkt und die Umstände seiner Anwerbung oder die Art und Weise der Führung von V-Personen. Zum anderen läge eine etwaige V-Mann-Tätigkeit Lembkes bereits so lange zurück, dass sich keine konkreten Rückschlüsse auf die heutige Vorgehensweise der Behörden ziehen lassen dürften. Dies gilt auch, soweit die Antragsgegnerin vorträgt, eine Antwort müsse wegen drohender Konsequenzen für die Arbeit der betreffenden Landesbehörden unterbleiben. Auch insoweit hat die Antragsgegnerin nicht dargetan, welche negativen Auswirkungen auf die Arbeit der Landesbehörden sie vor dem Hintergrund des erheblichen Zeitablaufs von über 30 Jahren befürchtet.

134

Zudem ist nicht hinreichend dargelegt, warum die ausnahmsweise Nichteinhaltung der gegebenen Vertraulichkeitszusage gegenüber Lembke Rückwirkungen auf die Funktionsfähigkeit der Nachrichtendienste haben könnte. Angesichts der besonderen Umstände des vorliegenden Falles, nämlich der durch Lembke mutmaßlich begangenen erheblichen Straftaten und seines Todes vor über 30 Jahren, hätte es konkreter Ausführungen bedurft, warum sich aktuelle oder potentielle V-Leute hiervon bei ihrer Entscheidung, als V-Person tätig zu werden, maßgeblich beeinflussen las-

135

sen könnten. Es kann nicht ohne weiteres davon ausgegangen werden, dass die Bereitschaft aktueller oder potentieller V-Leute zur Zusammenarbeit mit den Behörden entscheidend davon abhängt, ob die Vertraulichkeit auch Jahrzehnte nach ihrem Ableben noch gesichert erscheint. Dies gilt umso mehr, als die Vertraulichkeit grundsätzlich auch nach einem derart langen Zeitablauf gewahrt und nur ausnahmsweise bei Vorliegen gewichtiger Gründe aufgehoben werden kann, die das Geheimhaltungsinteresse im Einzelfall überwiegen.

b) Die Antragsgegnerin hat auch keine Gründe vorgebracht, die eine Verweigerung der Antwort auf die Frage 2 a) aus Gründen des Grundrechtsschutzes rechtfertigen. 136

Mit Blick auf Lembke ist eine Gefährdung der in Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG genannten Rechtsgüter ausgeschlossen, weil er bereits 1981 verstorben ist. Der postmortale Persönlichkeitsschutz aus Art. 1 Abs. 1 GG steht der Beantwortung der Frage nach der V-Mann-Eigenschaft Lembkes ebenfalls nicht entgegen. Unabhängig davon, wie die Antwort auf die Frage ausfällt, ist mit ihr keine Erniedrigung oder Herabwürdigung der Person Lembkes verbunden. Ob der grundrechtliche Schutz aus Art. 2 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem rechtsstaatlichen Grundsatz des Vertrauensschutzes oder zumindest dessen objektiv-rechtlicher Gehalt einer Antwort nach dem Tod Lembkes überhaupt entgegenstehen kann, kann offenbleiben. Jedenfalls müsste ein sich daraus ergebendes Geheimhaltungsinteresse vor dem Hintergrund des Zeitablaufs von über 30 Jahren hinter dem besonders gewichtigen Informations- und Kontrollinteresse der Antragstellerin zu 1. und des Bundestages zurückstehen. Außerdem hat sich die Antragsgegnerin bei der Begründung ihrer Antwortverweigerung mit Blick auf den Grundrechtsschutz lediglich auf Art. 2 Abs. 2 GG gestützt, so dass im Übrigen ein unzulässiges Nachschieben von Gründen vorliegt. 137

Auf die Möglichkeit der Gefährdung von Grundrechten Lembke nahestehender Personen hat sich die Antragsgegnerin ebenfalls erst nach Einleitung des Organstreitverfahrens berufen. Zudem ist das Vorliegen einer derartigen Gefahr im konkreten Fall nicht nachvollziehbar dargelegt worden. Vielmehr erscheint es angesichts des Zeitablaufs und der Auflösung der Wehrsportgruppe Hoffmann sehr unwahrscheinlich, dass Angehörige von Lembke oder sonstige ihm nahestehende Personen gefährdet wären, wenn bekannt würde, dass er ein V-Mann war. Für die Annahme, dass Personen aus dem damaligen Umfeld Lembkes aus der Antwort der Antragsgegnerin Rückschlüsse auf eine etwaige V-Person-Tätigkeit anderer Personen ziehen könnten, liegen ebenfalls keinerlei Anhaltspunkte vor. Allein die niemals vollständig auszuschließende, im vorliegenden Fall aber fernliegende Möglichkeit derartiger Rückschlüsse genügt für eine Antwortverweigerung nicht. 138

2. Die Antragsgegnerin hat auch ihrer Antwortpflicht hinsichtlich der Kleinen Anfrage vom 21. Januar 2015 nur teilweise genügt. Während die Begründung die Ablehnung einer Beantwortung der Fragen 14 bis 16 und 19 bis 21 nicht trägt (a)), war die Antwortverweigerung hinsichtlich der Fragen 22 bis 25 und 28 bis 31 teilweise gerechtfertigt (b)). 139

Soweit die Antragsgegnerin eine Beantwortung der Fragen abgelehnt hat, hat sie dies im Wesentlichen aus denselben Gründen getan wie bei der Ablehnung einer Beantwortung der Frage 2 a) der Kleinen Anfrage vom 8. Oktober 2014. Zum einen hat sie darauf verwiesen, dass anderenfalls Rückschlüsse auf die Arbeitsweise der Nachrichtendienste gezogen werden könnten. Dies begründe die Gefahr, dass Fähigkeiten, Methoden und Informationsquellen der Nachrichtendienste bekannt würden und damit ihre Funktionsfähigkeit nachhaltig beeinträchtigt wäre. Zum anderen müssten Leben und körperliche Unversehrtheit etwaiger V-Leute geschützt werden. 140

a) Bei der Beantwortung der Fragen 14 bis 16 und 19 bis 21 hat die Antragsgegnerin nicht nachvollziehbar dargelegt, inwieweit das Staatswohl (aa)) oder die Grundrechte etwaiger V-Leute oder Dritter (bb)) durch eine vollständige Beantwortung gefährdet sein sollen. Sie hat die Fragen 14 bis 16 zusammenfassend dahingehend beantwortet, dass ihr zum Oktoberfestattentat aus den Jahren 1980 bis 1985 fünf Quellenmeldungen vorlägen. Hinsichtlich der Fragen 19 bis 21 hat die Antragsgegnerin die Auskunft erteilt, in die Sachakte zur „Wehrsportgruppe Hoffmann“ hätten 197 Quellenmeldungen im Zeitraum von 1974 bis 1985 Eingang gefunden. Eine Aufschlüsselung dieser Meldungen nach Jahren und Ursprungsbehörden (Bundesamt für Verfassungsschutz, Landesämter für Verfassungsschutz, Militärischer Abschirmdienst) hat die Antragsgegnerin sowohl hinsichtlich der Fragen 14 bis 16 als auch hinsichtlich der Fragen 19 bis 21 verweigert. 141

aa) Der Begründung der Antragsgegnerin lässt sich nicht entnehmen, weshalb sich aus der erbetenen Aufschlüsselung relevante Erkenntnisse über die Identität von V-Leuten oder die Arbeitsweise der Nachrichtendienste ergeben könnten. Dies erscheint vielmehr gleich aus mehreren Gründen fernliegend. Es lässt sich nicht nachvollziehen, wie sich aus einer nach Jahren und Ursprungsbehörden aufgeschlüsselten Angabe der Zahl der Quellenmeldungen Rückschlüsse auf die Identität einzelner V-Personen ziehen lassen sollen. Insbesondere ist nicht nach Meldungen von V-Leuten, sondern allgemein nach Meldungen von Quellen gefragt worden. Hierzu zählen auch Meldungen von Gewährsleuten oder sonstigen Informanten. Darüber hinaus ist nicht danach gefragt worden, in welcher Beziehung die Quellen zu bestimmten Gruppierungen - insbesondere der Wehrsportgruppe Hoffmann - standen. Bei einer vollständigen Beantwortung der Fragen 14 bis 16 und 19 bis 21 würden somit weder Erkenntnisse zur Zusammenarbeit einer Quelle mit einer bestimmten Behörde noch zu ihrer Verbindung zu einer bestimmten Gruppierung offenbart werden. Des Weiteren ist darauf hinzuweisen, dass nicht nach der Anzahl der Quellen, sondern nach der Anzahl der Quellenmeldungen gefragt worden ist. Aus der Anzahl der Quellenmeldungen lassen sich keine belastbaren Rückschlüsse auf die Zahl der von einer Behörde geführten Quellen ziehen. Dies gilt selbst dann, wenn eine Behörde in einem Jahr nur eine einzige oder gar keine Quellenmeldung im Zusammenhang mit dem Oktoberfestattentat oder der Wehrsportgruppe Hoffmann erhalten haben sollte. Hinzu kommt, dass im Rahmen der Fragen 15 und 20 (Anzahl der Meldungen von Quellen der Landesämter für Verfassungsschutz) keine Differenzie- 142

rung nach Ländern erbeten worden ist, aus der sich möglicherweise Anhaltspunkte bezüglich der Herkunft der Quelle ergeben könnten; es ist lediglich um Mitteilung der Gesamtzahl der Quellenmeldungen von allen Landesämtern gebeten worden.

Dass eine vollständige Beantwortung der Fragen 14 bis 16 und 19 bis 21 Rückschlüsse auf die heutige Arbeitsweise der Nachrichtendienste ermöglichen und dadurch deren Funktionsfähigkeit beeinträchtigen könnte, ist ebenfalls nicht ersichtlich. Dass Nachrichtendienste Informationen aus vertraulichen Quellen erlangen, ist allgemein bekannt. Aus den nach Jahren und Behörden aufgeschlüsselten Zahlen der Quellenmeldungen zum Oktoberfestattentat oder zur Wehrsportgruppe Hoffmann lassen sich allenfalls gewisse Rückschlüsse auf den Umfang der Beobachtung von Personen und Gruppierungen ziehen, die möglicherweise in irgendeinem Zusammenhang zum Oktoberfestattentat standen. Zu der Art und Weise, wie die Quellen damals geführt wurden, ergeben sich daraus keine Anhaltspunkte. Erst recht lassen sich keine Rückschlüsse auf den heutigen Einsatz von Quellen ziehen. 143

bb) Die Begründung der Antragsgegnerin rechtfertigt auch keine Verweigerung der begehrten Aufschlüsselung zum Schutz der Grundrechte. Da die begehrten Informationen aus den genannten Gründen keinen hinreichend konkreten Bezug zu verdeckt tätigen Personen aufweisen, ist nicht zu besorgen, dass grundrechtlich geschützte Rechtsgüter etwaiger V-Leute oder Dritter gefährdet werden könnten. 144

b) Hinsichtlich der Fragen 22 bis 25 und 28 bis 31, die auslegungsbedürftig sind (aa)), ist zu differenzieren. Soweit nach dem „Ob“ des Einsatzes von Mitgliedern der Wehrsportgruppe Hoffmann als V-Leute gefragt wurde, werden die Antworten der Antragsgegnerin - mit Ausnahme der Fragen 24 und 25 zum Bundesnachrichtendienst - den verfassungsrechtlichen Anforderungen nicht gerecht (bb)). Die Ablehnung einer Beantwortung der Fragen nach der Anzahl eingesetzter V-Leute hält der verfassungsgerichtlichen Prüfung ebenfalls nur teilweise stand (cc)). 145

aa) Die Fragen 23, 25, 29 und 31 beziehen sich bei wörtlichem Verständnis auf die Tätigkeit von Mitgliedern der Wehrsportgruppe Hoffmann nach dem Oktoberfestattentat. Dieses fand am 26. September 1980 statt, die Wehrsportgruppe Hoffmann wurde jedoch schon am 30. Januar 1980 mit sofortiger Wirkung verboten und aufgelöst. Bereits etwa acht Monate vor dem Oktoberfestattentat gab es daher „Mitglieder der Wehrsportgruppe Hoffmann“ im eigentlichen Sinne nicht mehr. 146

Die Fragen 23, 25, 29 und 31 sind jedoch unter Berücksichtigung des Zusammenhangs, in dem sie gestellt wurden (vgl. BVerfGE 110, 199 <213>; 137, 185 <229 Rn. 124>), dahingehend auszulegen, dass um Auskunft gebeten wird, ob ehemalige Mitglieder der Wehrsportgruppe Hoffmann nach dem Oktoberfestattentat als V-Leute tätig waren. Da die Fragen nur bei diesem Verständnis sinnvoll sind, hatte die Antragsgegnerin eine solche Auslegung vorzunehmen. Dabei hatte die Antragsgegnerin außerdem zu berücksichtigen, dass die Fragen nicht den Einsatz von ehemaligen Mitgliedern der Wehrsportgruppe Hoffmann in dem Zeitraum nach dem Oktoberfestattentat bis heute erfassen sollen. Vielmehr erlaubt eine Gesamtwürdigung des 147

Begehrens der Antragstellerinnen nur ein Verständnis, wonach die Fragen auf den Einsatz ehemaliger Mitglieder der Wehrsportgruppe Hoffmann zeitnah zu dem Attentat gerichtet sind.

bb) Die Beantwortung der Fragen, ob unter den Mitgliedern der Wehrsportgruppe Hoffmann V-Leute waren, hat die Antragsgegnerin aus Gründen des Staatswohls und des Grundrechtsschutzes abgelehnt. Insoweit genügen ihre Antworten den verfassungsrechtlichen Anforderungen nicht, weil der abstrakte Verweis darauf, Fähigkeiten, Methoden und Informationsquellen der Nachrichtendienste könnten bekannt und Leben und körperliche Unversehrtheit von V-Leuten gefährdet werden, nicht ausreicht, um das Informationsinteresse des Parlaments einzuschränken ((1)). Die Verweigerung der Antworten auf die Fragen 24 und 25 zu einer Tätigkeit für den Bundesnachrichtendienst ist demgegenüber gerechtfertigt ((2)). 148

(1) Soweit die Antragsgegnerin vorträgt, das Staatswohl könnte dadurch beeinträchtigt werden, dass durch eine Beantwortung der Fragen zu V-Leuten in der Wehrsportgruppe Hoffmann Rückschlüsse auf die aktuelle Arbeitsweise und die Organisation der Nachrichtendienste ermöglicht werden könnten, erscheint dies nicht nachvollziehbar. Der Umstand, dass Nachrichtendienste damals wie heute V-Leute einsetzen, ist allgemein bekannt. Welche darüber hinausgehenden Rückschlüsse die Antragsgegnerin für möglich hält, legt sie nicht plausibel dar. 149

Die abstrakt gehaltene Begründung der Antragsgegnerin, eine Beeinträchtigung des Staatswohls könne dadurch erfolgen, dass eine Auskunft, wonach unter den (ehemaligen) Mitgliedern der Wehrsportgruppe Hoffmann eine oder mehrere V-Personen waren, zusammen mit entsprechendem Zusatzwissen zu einer Enttarnung führen könne, lässt sich zwar nicht vollständig von der Hand weisen. Jedoch ist die Wahrscheinlichkeit, dass einzelne Personen enttarnt werden könnten, aufgrund der hier gegebenen Umstände so gering, dass sie eine Einschränkung des parlamentarischen Informationsrechts nicht mehr zu rechtfertigen vermag. Die Wehrsportgruppe Hoffmann hatte zum Zeitpunkt ihrer Auflösung etwa 400 Mitglieder. Zwar war sie in lokale Untergruppen aufgeteilt. Selbst bei einer Bestätigung, dass (ehemalige) Mitglieder V-Leute waren, wäre noch keine Aussage über deren Zuordnung zu einer lokalen Untergruppe getroffen. Mitglieder der Wehrsportgruppe könnten sich - sollten sie den Verdacht gehabt haben, es seien V-Leute unter ihnen - lediglich bestätigt fühlen. Rückschlüsse auf einzelne Personen wären nicht möglich. 150

Auch die Gefahr einer Verunsicherung unter aktuellen oder potentiellen V-Leuten, die zu einer Erschwernis der Anwerbung und Führung von V-Leuten führen könnte, dürfte angesichts des Umstands, dass der Einsatz von V-Leuten in rechtsextremen Milieus allgemein bekannt ist, äußerst gering sein. Hinzu kommt, dass im Falle einer Verneinung der Fragen danach, ob die Antragsgegnerin den Einsatz von V-Leuten bei den Verfassungsschutzämtern ausschließen (Fragen 22 und 23) beziehungsweise „nach ihrer Kenntnis ausschließen“ (Fragen 28 und 29) kann, nicht einmal eine sichere Bestätigung des Vorhandenseins von V-Leuten erlangt werden könnte. Dies 151

gilt insbesondere, soweit sich die Fragen auf die Landesämter für Verfassungsschutz beziehen. Aus der Mitteilung, die Antragsgegnerin könne nach ihrer Kenntnis nicht ausschließen, dass Mitglieder der Wehrsportgruppe Hoffmann als V-Leute für ein Landesamt tätig waren, lässt sich nicht ohne weiteres der Schluss ziehen, dass es bei den Landesämtern solche V-Leute gab.

Soweit die Antragsgegnerin erstmals in ihrer Antragserwiderung vorgetragen hat, dass eine Beantwortung der Fragen auch mit Blick auf das wieder aufgenommene Ermittlungsverfahren des Generalbundesanwalts unterbleiben müsse, kann sie damit nicht durchdringen. Insoweit kann auf die Ausführungen zu Frage 2 a) aus der Kleinen Anfrage vom 8. Oktober 2014 verwiesen werden. 152

Mit Blick auf den Grundrechtsschutz können Gefahren für Leben und körperliche Unversehrtheit von V-Leuten zwar nicht gänzlich ausgeschlossen werden. Auch diesbezüglich ist aber zu berücksichtigen, dass die Wahrscheinlichkeit einer Enttarnung von V-Leuten aufgrund der bloßen Auskunft darüber, ob (ehemalige) Mitglieder der Wehrsportgruppe Hoffmann V-Leute waren, sehr gering ist. Zwar erscheint es möglich, dass sich etwaige ehemalige V-Leute aus der Wehrsportgruppe Hoffmann auch heute noch in einem gewaltbereiten rechtsextremen Umfeld bewegen und daher in besonderer Weise Gefahren ausgesetzt sind. Zumindest ein Teil der Personen aus dem Umfeld der Wehrsportgruppe - insbesondere auch Karl-Heinz Hoffmann selbst - hat sich von dem Gedankengut der Gruppe bis heute nicht gelöst und verfolgt weiterhin aktiv die öffentliche Diskussion über die damaligen Ereignisse. Dass sich die Gefahr für solche V-Leute durch eine bloße Bejahung der Fragen nach dem Einsatz von V-Leuten aus der Wehrsportgruppe Hoffmann merklich erhöht, ist vor dem Hintergrund, dass der Einsatz von V-Leuten in diesen Milieus allgemein bekannt ist, aber sehr unwahrscheinlich. 153

(2) Etwas anderes gilt hinsichtlich der Fragen 24 und 25, die sich auf den Bundesnachrichtendienst beziehen. Die Gefahr einer Enttarnung vom Bundesnachrichtendienst möglicherweise eingesetzter V-Leute in der Wehrsportgruppe Hoffmann wäre schon dann erheblich, wenn die Antragsgegnerin ihre bloße Existenz bestätigte. 154

Angesichts der Zuständigkeit des Bundesnachrichtendienstes für die Gewinnung von Auslandserkenntnissen (vgl. § 1 Abs. 2 BNDG) kommen als etwaige V-Leute dieser Behörde insbesondere die Mitglieder der damals im Libanon operierenden „Wehrsportgruppe Ausland“ in Betracht. Diese Nachfolgeorganisation der Wehrsportgruppe Hoffmann, der auch Hoffmann selbst angehörte, hatte nach Erkenntnissen des Verfassungsschutzes nur noch 15 Mitglieder. In Anbetracht dieser geringen Zahl würde die Gefahr einer Enttarnung bei einer positiven Beantwortung erheblich steigen. Daher durfte die Antragsgegnerin die Antwort auf diese Fragen verweigern. Angesichts der erheblichen Gefahr einer Enttarnung hätte die Auskunft auch nicht nach Maßgabe der Geheimschutzordnung erteilt werden müssen. Denn dabei wäre wegen der großen Anzahl der Geheimnisträger die Wahrscheinlichkeit erhöht worden, dass die mitgeteilten Informationen weitergegeben oder ausgespäht worden wären. Die- 155

ses Risiko musste die Antragsgegnerin wegen der Gefahren für das Staatswohl und die grundrechtlich geschützten Rechtsgüter etwaiger V-Leute nicht in Kauf nehmen.

cc) Soweit mit den Fragen 23 und 28 bis 31 über das „Ob“ hinausgehende Auskünfte zum Einsatz von V-Leuten in der Wehrsportgruppe Hoffmann beziehungsweise von ehemaligen Mitgliedern der Wehrsportgruppe begehrt wurden, rechtfertigt die Begründung der Antragsgegnerin eine Antwortverweigerung nur teilweise. Auskünfte dazu, wie viele V-Leute aus der Wehrsportgruppe Hoffmann nach dem Oktoberfestattentat für das Bundesamt für Verfassungsschutz (Frage 23) sowie vor und nach dem Attentat für Landesämter für Verfassungsschutz (Fragen 30 und 31) tätig waren, durften mit der gegebenen Begründung nicht verweigert werden ((1)). Eine Antwort auf die Fragen, wie viele V-Leute aus der Wehrsportgruppe vor und nach dem Attentat für welches Landesamt für Verfassungsschutz tätig waren (Fragen 28 und 29), hat die Antragsgegnerin dagegen zu Recht verweigert ((2)).

156

(1) Die Beantwortung der Fragen zu der Gesamtzahl eingesetzter V-Leute im Bundesamt für Verfassungsschutz einerseits (Frage 23) und in den Landesämtern für Verfassungsschutz andererseits (Fragen 30 und 31) darf mit Blick auf die Bedeutung des parlamentarischen Informationsrechts aus den von der Antragsgegnerin genannten Gründen nicht verweigert werden. Zwar wird die Gefahr der Enttarnung von V-Personen umso größer, je mehr Details über ihren Einsatz mitgeteilt werden. Daher erhöht sich die Gefahr einer Enttarnung auch durch die Beantwortung der Fragen nach der Anzahl eingesetzter V-Leute. Die Information, wie viele V-Leute eingesetzt waren, unterscheidet sich qualitativ von der bloßen Bestätigung eines mutmaßlich bereits bestehenden Verdachts der Öffentlichkeit, dass V-Leute in der Wehrsportgruppe Hoffmann eingesetzt waren. Die Anzahl von V-Leuten ist eine Information, die der Öffentlichkeit nicht bekannt sein kann. Jedoch erscheint es kaum möglich, allein aufgrund der Gesamtzahl eingesetzter V-Leute aus der Wehrsportgruppe beim Bundesamt für Verfassungsschutz und bei den Landesämtern für Verfassungsschutz nach über 30 Jahren Rückschlüsse auf die heutige Arbeitsweise dieser Behörden und die Identität einzelner V-Personen zu ziehen.

157

(2) Die Grenze der Geheimhaltungsbedürftigkeit wird jedoch durch die Fragen danach, wie viele V-Leute für welches Landesamt für Verfassungsschutz tätig waren (Fragen 28 und 29), überschritten. Die Wahrscheinlichkeit, dass es Personen aus dem Umfeld der Wehrsportgruppe gelingen könnte, etwaige V-Leute zu enttarnen, steigt schon an, wenn deren genaue Anzahl bekannt wird. Dies gilt in verstärktem Maße, wenn bei den ehemaligen V-Leuten der Landesämter für Verfassungsschutz zusätzlich bekannt würde, für welches Landesamt sie tätig waren. Diese Information könnte eine Eingrenzung der damaligen Wohnorte etwaiger V-Leute oder ihre Zuordnung zu einzelnen Ortsgruppen der Wehrsportgruppe ermöglichen.

158

Vor diesem Hintergrund ist eine Beeinträchtigung von Belangen des Staatswohls in Gestalt der Funktionsfähigkeit der Nachrichtendienste nicht von der Hand zu weisen. Da möglicherweise noch immer aktive, zumindest aber noch lebende V-Leute ent-

159

tarnt werden könnten, überwiegt das Geheimhaltungsinteresse. Würden ehemalige Mitglieder der Wehrsportgruppe als V-Leute enttarnt, könnten diese künftig nicht mehr als solche eingesetzt werden. Dass damalige V-Leute heute noch für die Behörden tätig sind, ist angesichts des Zeitablaufs zwar nicht besonders wahrscheinlich, aber auch nicht ausgeschlossen. Es erscheint jedenfalls möglich, dass diese Personen noch immer in der rechtsextremen Szene aktiv und weiterhin zur Kooperation mit den Behörden bereit sind. Unabhängig davon, ob es zu einer Enttarnung kommt, könnte die Mitteilung der abgefragten Informationen das Vertrauen in die Geltung von Vertraulichkeitszusagen schwächen und aktuelle oder potentielle V-Leute verunsichern. Auch die bereits erörterten Bedenken hinsichtlich des Grundrechtsschutzes kommen mit Blick auf die erbetenen Zusatzinformationen in verstärktem Maße zum Tragen.

Die Antragsgegnerin durfte daher entsprechende Auskünfte unter Berufung auf das Staatswohl und den Schutz der Grundrechte etwaiger V-Leute verweigern. Sie musste die Auskünfte auch nicht unter Anwendung der Geheimschutzordnung erteilen, weil die Wahrscheinlichkeit einer unerlaubten Informationsweitergabe steigt, je größer die Zahl der Geheimnisträger ist. Dieses Risiko muss aufgrund der möglichen Enttarnung von V-Leuten, der damit einhergehenden Gefährdung des Staatswohls und der Grundrechte dieser Personen nicht in Kauf genommen werden.

160

#### D.

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

161

Voßkuhle

Huber

Hermanns

Müller

Kessal-Wulf

König

Maidowski

Langenfeld

**Bundesverfassungsgericht, Beschluss des Zweiten Senats vom 13. Juni 2017 -  
2 BvE 1/15**

**Zitiervorschlag** BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 13. Juni 2017 - 2 BvE 1/15  
- Rn. (1 - 161), [http://www.bverfg.de/e/es20170613\\_2bve000115.html](http://www.bverfg.de/e/es20170613_2bve000115.html)

**ECLI** ECLI:DE:BVerfG:2017:es20170613.2bve000115