



Wissenschaftlicher Dienst

Aktenzeichen WD 5/52-1517

Datum: 5. Oktober 2004

„Verwertung von als ‚vertraulich‘ eingestuften Akteninhalten der Landesregierung in öffentlicher Sitzung“

A. Auftrag

Der Vorsitzende des 1. Untersuchungsausschusses der 14. Wahlperiode (UA 14/1) „Heimunterbringung statt Untersuchungshaft“ hat den Wissenschaftlichen Dienst in der 4. Sitzung des Ausschusses am 21. September 2004 um Prüfung gebeten, wie sich das dem Untersuchungsausschuss eingeräumte Aktenvorlagerecht hinsichtlich der von der Landesregierung als „vertraulich“ gekennzeichneten Unterlagen zu dem Grundsatz öffentlicher Beweiserhebung verhält.

Anlass und Hintergrund des Prüfauftrags ist das in der Sitzung zum Ausdruck gekommene Anliegen von Ausschussmitgliedern, Zeugen verschiedene Passagen aus von der Landesregierung vorgelegten - jedoch als „vertraulich“ gekennzeichneten - Akten in öffentlicher Sitzung vorzuhalten, wobei zum Zweck des Vorhalts aus dem Schriftstück zitiert werden sollte.

Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes sind parlamentsinterne Stellungnahmen, die nicht für die öffentliche Diskussion außerhalb des Landtags bestimmt sind. Eine - auch nur auszugsweise - Veröffentlichung oder Verbreitung bedarf der Zustimmung des Direktors beim Landtag.

B. Stellungnahme

I. Vorbemerkung

Ausgangspunkt der nachfolgenden Prüfung ist das Beweiserhebungsrecht des Untersuchungsausschusses, das sich auch auf das Recht zur Vorlage von Akten erstreckt, und das mit dem Öffentlichkeitsgrundsatz insbesondere dann kollidieren kann, soweit Inhalte aus als „vertraulich“ gekennzeichneten Akten der Regierung in Rede stehen, hinsichtlich derer von Ausschussmitgliedern beabsichtigt wird, sie in öffentlicher Sitzung - auf welchem Weg auch immer - einzuführen, insbesondere weil sie Zweifel an der Richtigkeit der Einstufung als „vertraulich“ hegen.

Insoweit bedarf es zunächst der Konkretisierung von Inhalt und Grenzen des Aktenvorlage-rechts, das sodann der Bedeutung des Öffentlichkeitsprinzips gegenüberzustellen sein wird.

Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass die Landesregierung dem in der konstituierenden Sitzung gefassten Beschluss des Untersuchungsausschusses, dass nämlich „sämtliche im Zusammenhang mit dem Untersuchungsgegenstand stehende Akten“¹ vorzulegen sind, nachgekommen ist², so dass der Aktenherausgabeanspruch - an sich - nicht im Streit steht. Streitig ist statt dessen die Zulässigkeit der in öffentlicher Sitzung erfolgenden Verwertung von als „vertraulich“ gekennzeichneten Akteninhalten. Diese Frage wird indes nur unter Berücksichtigung vor allem der Grenzen des Aktenvorlagerechts zutreffend gewürdigt werden können, weil nämlich zwischen dem Recht des Untersuchungsausschusses auf Aktenvorlage und den vom Untersuchungsausschuss zum Schutz staatlicher Geheimnisse zu treffenden Vorkehrungen ein unmittelbarer Zusammenhang besteht, auf den an späterer Stelle noch einzugehen sein wird.

Im Hinblick auf die Kürze der zur Verfügung stehenden Zeit und im Interesse einer möglichst zeitnahen Erledigung kann die Stellungnahme nur die wesentlichsten Aspekte aufgreifen.

¹ Protokoll der konstituierenden Sitzung am 12. Mai 2004, S. 5 („Anforderung von Akten“)

² Schreiben des Beauftragten der Landesregierung ohne Datum - Vorlage UA 14/1-33 -

II. Inhalt und Grenzen des Aktenvorlagerechts

Art. 91 Abs. 2 der Landesverfassung³ (LV) ermächtigt den Untersuchungsausschuss, Beweis zu erheben. Die Verfassung räumt dem Untersuchungsausschuss damit ein umfassendes Beweiserhebungsrecht ein, von dem auch das Recht eingeschlossen ist, die Vorlage von Akten der zu kontrollierenden Exekutive zu verlangen (Art. 91 Abs. 3 Satz 3 LV).

Die Pflicht zur Vorlage von Regierungsakten an einen parlamentarischen Untersuchungsausschuss umfasst dabei die Pflicht zur Herausgabe von Regierungsprotokollen, die abgeschlossene Sachverhalte betreffen; eine so beschränkte Vorlagepflicht schließt eine Einmischung des Parlaments in interne Beratungs- und Entscheidungsprozesse aus und greift nicht in den „Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung“ ein⁴.

Auf die Wahrnehmung des in Art. 91 LV begründeten Beweiserhebungsrechts finden nach Art. 91 Abs. 4 LV die Vorschriften der Strafprozessordnung sinngemäße Anwendung. Einzelheiten des Untersuchungsverfahrens sind neben Art. 91 LV auch im Untersuchungsausschussgesetz⁵ (UAG) geregelt, durch das die Vorgaben des Art. 91 Abs. 4 LV eine nähere Konkretisierung hinsichtlich der sinngemäßen Anwendung der Strafprozessordnung⁶ erfahren haben⁷.

Die Verweisung auf die Vorschriften der Strafprozessordnung und die Geltung des Untersuchungsausschussgesetzes setzen der Beweiserhebung durch den Untersuchungsausschuss dabei zugleich auch Grenzen⁸; die in Art. 91 Abs. 4 LV ausgesprochene Bezugnahme erfasst insoweit nicht nur befugnisbegründende, sondern auch befugnisbegrenzende Regelungen⁹.

Eine das Aktenvorlagerecht des Untersuchungsausschusses limitierende Regelung findet sich in § 14 Abs. 3 Satz 1 UAG. Danach darf die Landesregierung die Aktenvorlage verweigern,

³ Vom 18. Mai 1947 (VOBl. S. 209), BS 100-1

⁴ Vgl. Brocker, in: Grimm/Caesar (Hrsg.), 1. Aufl. 2001, Art. 91, Rdnr. 18 m.w.N.

⁵ Landesgesetz über die Einsetzung und das Verfahren von Untersuchungsausschüssen vom 18. September 1990 (GVBl. S. 261), BS 1101-5

⁶ Zur gleichlautenden Verweisung des 44 Abs. 2 Satz 1 vgl. BVerfG, Urteil vom 17. Juli 1984, 2 BvE 11/83, 2 BvE 15/83 („Flick“), Rz. 113 des Umdrucks (juris): „Dies heißt, dass Art und Umfang der Anwendung der Vorschrift dem Sinn parlamentarischer Kontrolle durch einen Untersuchungsausschuss entsprechen sollen.“

⁷ Brocker, a.a.O., Art. 91, Rdnr. 7

⁸ BVerfG, Urteil vom 17. Juli 1984, a.a.O., Rz. 112 des Umdrucks (juris)

⁹ BVerfG, Urteil vom 17. Juli 1984, a.a.O., Rz. 112 des Umdrucks (juris)

wenn durch das Bekanntwerden des Inhalts der Akten interne Beratungen und Entscheidungen offenbart würden, die zum unausforschbaren Kernbereich der exekutiven Eigenverantwortung gehören (Nr. 1), dem Wohl des Landes, des Bundes oder eines anderen deutschen Landes Nachteile bereiten würde (Nr. 2) oder in Grundrechte (Nr. 3) eingegriffen würde.

Dem entspricht teilweise auch die Vorschrift des § 96 StPO, wonach die Vorlegung von Akten durch Behörden nicht gefordert werden darf, wenn die oberste Dienstbehörde erklärt, dass das „Bekanntwerden des Inhalts dieser Akten dem Wohl des Bundes oder eines deutschen Landes Nachteile“ bereiten würde. Diese Bestimmung stellt für das Strafverfahren ein Beweisverbot auf und dient dem Zweck, das Dienstgeheimnis auch im Strafverfahren in gewissen Grenzen zu schützen¹⁰. Auch sie ist von einem Untersuchungsausschuss grundsätzlich zu beachten¹¹.

Der mit Verfassungsrang ausgestattete Aktenherausgabeanspruch ist folglich - wie die Bestimmungen des Untersuchungsausschussgesetzes zeigen - in seiner Durchsetzbarkeit zwar begrenzt; dem Sinn parlamentarischer Kontrolle durch einen Untersuchungsausschuss entsprechend liegt es jedoch nicht im - wenn auch pflichtgemäßen - Ermessen der Regierung, gegenüber einem Untersuchungsausschuss, der mögliche Missstände im Verantwortungsbereich der Regierung aufklären soll, zu bestimmen, was sie etwa als die Aktenherausgabe hinderndes Wohl des Bundes oder eines Landes ansieht¹². Das Aktenvorlagerecht dient, jedenfalls soweit es im Zusammenhang mit einer so genannten Missstandsenquête¹³ geltend gemacht wird, der Kontrollaufgabe des Parlaments gegenüber der Regierung. Diese hat die verfassungsrechtliche Pflicht, die Ausübung des Kontrollrechts in geeigneter Weise zu unterstützen¹⁴.

Enthalten vom Untersuchungsausschuss angeforderte Akten Geheimnisse, ohne deren Offenbarung dem Kontrollauftrag des Parlaments nicht genügt werden kann, so bedeutet

¹⁰ BVerfGE 57, 250, 282

¹¹ BVerfG, Urteil vom 17. Juli 1984, a.a.O., Rz. 111 des Umdrucks (juris)

¹² BVerfG, Urteil vom 17. Juli 1984, a.a.O., Rz. 113 des Umdrucks (juris)

¹³ Näher hierzu: Brocker, a.a.O., Art 91, Rdnr. 10

¹⁴ BVerfG, Urteil vom 17. Juli 1984, a.a.O., Rz. 113 des Umdrucks (juris)

dies, dass die Regierung den Untersuchungsausschuss in einer Weise zu unterstützen hat, die zugleich das Geheimnis nach Maßgabe bestimmter Schutzvorschriften wahrt¹⁵.

Dementsprechend sieht § 14 Abs. 3 Satz 2 UAG vor, dass die Aktenvorlage nicht verweigert werden darf, wenn zwar das Bekanntwerden des Inhalts der Akten dem Wohl des Landes, des Bundes oder eines anderen deutschen Landes Nachteile bereiten würde, der Untersuchungsausschuss jedoch die erforderlichen Vorkehrungen gegen das Bekanntwerden geheimhaltungsbedürftiger Tatsachen getroffen hat.

Anders verhält es sich demgegenüber, wenn durch das Bekanntwerden des Inhalts der Akten interne Beratungen und Entscheidungen offenbart würden, die zum unausforschbaren Bereich der exekutiven Eigenverantwortung gehören (§ 14 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 UAG). Die Aktenvorlage darf in einer solchen Situation selbst dann verweigert werden, wenn der Untersuchungsausschuss die erforderlichen Vorkehrungen gegen das Bekanntwerden getroffen hat; denn die Möglichkeit zur Herstellung eines „kompensatorischen Geheimschutzes“¹⁶ im Parlamentsbereich hat der Gesetzgeber zwar für die Tatbestände des § 14 Abs. 3 Satz Nr. 2 („Nachteile für das Wohl des Landes, des Bundes oder eines anderen deutschen Landes“) und Nr. 3 UAG („Grundrechte“) geregelt, nicht jedoch für die Situation des § 14 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 UAG („Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung“).

Aus dem Vorgesagten folgt, dass der Wahrung des Geheimnisses vorrangig nicht durch die Nichtweitergabe Rechnung getragen, sondern durch Weitergabe jedoch unter besonderen, das Bekanntwerden verhindernden Vorkehrungen zählt¹⁷.

Darüber hinaus hat der Landtag in der Geheimschutzordnung (GSO), die integraler Bestandteil der Geschäftsordnung¹⁸ (§ 125) ist, in detaillierter Weise die Voraussetzungen für die Wahrung von Dienstgeheimnissen bei der Aufgabenerfüllung des Landtags festgelegt. Von besonderer Bedeutung ist dabei § 4 Abs. 4 GSO, wonach die das Schriftstück herausgebende

¹⁵ BVerfG, Urteil vom 17. Juli 1984, a.a.O., Rz. 115 des Umdrucks (juris)

¹⁶ Zum Begriff: Meyer-Bohl, Die Grenzen der Pflicht zur Aktenvorlage und Aussage vor parlamentarischen Untersuchungsausschüssen, Beiträge zum Parlamentsrecht Band 22, S. 269

¹⁷ Vgl. auch BVerfG, Urteil vom 17. Juli 1984, a.a.O., Rz. 116 des Urteilsdruckes (juris)

¹⁸ Anlage 3 der Geschäftsordnung des Landtags in der Fassung vom 4. Dezember 2001 (GVBl. 2002 S. 1), BS 1101-2

Stelle, also gegebenenfalls das jeweilige Ministerium, den Geheimhaltungsgrad verbindlich auch für die Behandlung des Schriftstücks im Landtag bestimmt.

Die Verschwiegenheitspflicht aufgrund parlamentarischer Regelungen wird ferner durch die strafrechtliche Sanktion des § 353 b Abs. 2 Nr. 1 StGB bekräftigt¹⁹.

Diese Geheimschutzbestimmungen sind zugleich Ausdruck der Tatsache, dass das Parlament ohne eine Beteiligung am geheimen Wissen der Regierung das parlamentarische Kontrollrecht gegenüber der Regierung nicht wirksam auszuüben vermöchte²⁰.

Staatwohlintereessen sind demnach im parlamentarischen Regierungssystem nicht der Regierung allein, sondern Parlament und Regierung - gemeinsam - anvertraut²¹. Mithin kann die Berufung auf Staatwohlintereessen gerade gegenüber dem Landtag in aller Regel dann nicht in Betracht kommen, wenn beiderseits wirksame Vorkehrungen gegen das Bekanntwerden von Geheimnissen getroffen wurden²².

Zusammenfassend lässt sich damit festhalten, dass die Regierung gegenüber einem Aktenherausgabebanspruch des Untersuchungsausschusses zunächst zu prüfen hat, ob sich überhaupt geheimzuhaltende Tatsachen in jenen Akten befinden, die mit dem Untersuchungsauftrag in Zusammenhang stehen.

Ist dies der Fall, so eröffnet die Geheimschutzordnung des Parlaments Möglichkeiten, dem von der Regierung festzulegenden Geheimhaltungsgrad Rechnung zu tragen.

Nimmt die Regierung jedoch das Recht für sich in Anspruch, geheimzuhaltende Tatsachen dem Untersuchungsausschuss vorzuenthalten, so muss sie den Ausschuss, gegebenenfalls in vertraulicher Sitzung, detailliert und umfassend über die Art der Schriftstücke, die Natur der zurückgehaltenen Informationen, die Notwendigkeit der Geheimhaltung und den Grad der

¹⁹ Ist eine Geheimhaltungsverpflichtung beschlossen, ist deren Verletzung gemäß § 353 b Abs. 2 Nr. 1 StGB strafbar (vgl. Meyer-Bohl, a.a.O., S. 270 und 280, jeweils m.w.N.)

²⁰ BVerfG, Urteil vom 17. Juli 1984, a.a.O., Rz. 119 des Umdrucks (juris)

²¹ BVerfG, Urteil vom 17. Juli 1984, a.a.O., Rz. 120 des Umdrucks (juris)

²² BVerfG, Urteil vom 17. Juli 1984, a.a.O., Rz. 120 des Umdrucks (juris)

Geheimhaltungsbedürftigkeit unterrichten, der diesen Tatsachen ihrer Auffassung nach zukommt. Dazu ist die Regierung gehalten, dem Untersuchungsausschuss zur Verfügung zu stehen²³.

Hat der Untersuchungsausschuss dabei Grund zu der Annahme, dass zurückgehaltene Informationen mit dem ihm erteilten Kontrollauftrag zu tun haben und besteht er deshalb auf Herausgabe der Akten, so hat die Regierung die vom Untersuchungsausschuss genannten Gründe zu erwägen und - sollten sie ihre Auffassung nicht erschüttern können - zu prüfen, welche Wege beschritten werden können, um den Untersuchungsausschuss davon zu überzeugen, dass seine Annahme nicht zutrifft²⁴.

Nicht zuletzt vor dem Hintergrund dieser Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts wurde in der Entwicklung des Rechts der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse die Durchbrechung des Öffentlichkeitsprinzips zunehmend erleichtert²⁵, worauf sogleich einzugehen sein wird.

III. Bedeutung und Reichweite des Öffentlichkeitsprinzips

Der Grundsatz der Öffentlichkeit ist für die politische Wirksamkeit parlamentarischer Kontrolle von zentraler Bedeutung²⁶. Art. 44 Abs. 1 Satz 1 GG und die entsprechende Bestimmung in der Landesverfassung (Art. 91 Abs. 2) bestimmen daher, dass die Beweiserhebung in öffentlicher Sitzung zu erfolgen hat. Art. 91 Abs. 3 Satz 1 LV erlaubt demgegenüber den Ausschluss der Öffentlichkeit und schreibt als Voraussetzung dafür eine qualifizierte Mehrheit von Zweidritteln fest. Damit wird der Minderheit indirekt ein „qualifiziertes Widerspruchsrecht“²⁷ eingeräumt, da ohne sie eine Zweidrittel-Mehrheit in der Regel nicht zustande kommen kann.

Nach einer vereinzelt im Schrifttum vertretenen Auffassung soll es jedoch nicht in sämtlichen Fällen für den Ausschluss der Öffentlichkeit der Zweidrittel-Mehrheit bedürfen²⁸. Sei die

²³ BVerfG, Urteil vom 17. Juni 1984, a.a.O., Rz. 125 (juris)

²⁴ BVerfG, Urteil vom 17. Juni 1984, a.a.O., Rz. 125 (juris)

²⁵ BVerfG, Urteil vom 17. Juli 1984, a.a.O., Rz. 120 des Umdrucks (juris)

²⁶ BVerfGE 77, 1, 48; OVG Berlin, NJW 2002, 313, 315

²⁷ Meyer-Bohl, a.a.O., S. 268

²⁸ Härth, Kommentar zum Gesetz über die Untersuchungsausschüsse des Abgeordnetenhauses von Berlin, 3. Aufl. 1989, S. 25 (Erl. 4 zu § 7)

Nichtöffentlichkeit etwa aus Gründen des Geheimschutzes geboten, sei der Untersuchungsausschuss gezwungen, einen entsprechenden Beschluss zu fassen²⁹. Ob diese rechtlichen Voraussetzungen im Einzelfall gegeben seien, entscheide der Untersuchungsausschuss mit einfacher Mehrheit³⁰. Diese Ansicht vermag jedoch nicht zu überzeugen; sie setzt sich über den Wortlaut der Bestimmung hinweg, der für den Ausschluss der Öffentlichkeit ohne jede Einschränkung eine qualifizierte Mehrheit verlangt.

Angesichts der getroffenen Regelung scheint der Untersuchungsausschuss - wie es das Bundesverfassungsgericht³¹ formuliert hat - „Herr über die Öffentlichkeit seiner Verhandlungen zu sein“. Kurzschlüssig wäre es jedoch, annehmen zu wollen, es stünde gleichsam im Belieben des Untersuchungsausschusses, die Beweisaufnahme öffentlich oder nicht öffentlich durchzuführen; vielmehr ist der Ausschluss der Öffentlichkeit nach Maßgabe des § 10 Abs. 4 Satz 1 UAG geboten, soweit öffentliche und private Geheimhaltungsinteressen dies erfordern. Dies bedeutet andererseits jedoch nicht, dass bei Vorliegen eines öffentlichen oder privaten Geheimhaltungsinteresses die Öffentlichkeit - zwingend - ausgeschlossen werden muss; denn nach § 10 Abs. 4 Satz 2 UAG hat der Untersuchungsausschuss zwischen dem Interesse an öffentlicher Aufklärung und den Geheimhaltungsgründen abzuwägen. Nur wenn er dabei zu dem Schluss gelangt, dass das Geheimhaltungsinteresse das Interesse an der öffentlichen Aufklärung überwiegt, ist der Ausschlussstatbestand gegeben. Die Vorschrift des § 10 Abs. 4 UAG räumt dem Untersuchungsausschuss damit zwar einen Beurteilungsspielraum, jedoch kein Rechtsfolgeermessen³² ein.

Den Abwägungsprozess durch praktikable juristische Kategorien zu konkretisieren stellt eine Aufgabe dar, die ohne konkreten Fallbezug nicht zu leisten ist. Ungeachtet konkreter Einzelfälle wird der Untersuchungsausschuss generell die Bedeutung des Öffentlichkeitsprinzips³³ zu berücksichtigen haben.

Die Öffentlichkeit dient der Sicherung des Untersuchungszwecks, „um Licht in das Dunkel des Untersuchungsgegenstandes zu bringen (Sicherungsfunktion)“³⁴. Erst durch die Teilnahme der

²⁹ Härth, a.a.O., S. 25 (Erl. 4 zu § 7)

³⁰ Härth, a.a.O., S. 25 (Erl. 4 zu § 7)

³¹ BVerfG, Urteil vom 17. Juli 1984, a.a.O., Rz. 123 des Umdrucks (juris)

³² Vgl. Klein, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 44, Rdnr. 178

³³ Zur historischen Entwicklung und Bedeutung des Öffentlichkeitsgrundsatzes: Schmidt-Hartmann, Schutz der Minderheit im parlamentarischen Untersuchungsverfahren, Europäische Hochschulschriften, Bd. 1603, S. 117 ff.

³⁴ Quaas/Zuck, NJW 1988, 1873, 1876

Bürger - wenn auch in aller Regel durch die Medien vermittelt - würden Wirkung und Wirksamkeit der Untersuchung erreicht, denn „eine parlamentarische Untersuchung, die unter Ausschluss der Öffentlichkeit geführt würde, verliere an Glaubwürdigkeit und Ernsthaftigkeit“³⁵. Ebenso werden durch öffentliche Sitzungen die Vorgänge der Beweiserhebung transparent gemacht und der Kontrolle der Öffentlichkeit unterstellt³⁶ (Kontrollfunktion). Darüber hinaus gewährleistet die Öffentlichkeit, dass auch ein einzelner Abgeordneter unter Inanspruchnahme seines Fragerechts die Möglichkeit erhält, sein Aufklärungsinteresse ins öffentliche Bewusstsein zu rücken, womit zugleich im Einzelfall fehlende Beteiligungsrechte der Minderheit zumindest teilweise aufgefangen werden können (Kompensationsfunktion)³⁷.

Aus der Bedeutung des Öffentlichkeitsgrundsatzes ergibt sich andererseits jedoch nicht dessen schrankenlose Dominanz³⁸; allgemeine Regeln, in welchen Fällen die Geheimhaltungsinteressen überwiegen oder überwiegen könnten, lassen sich dabei nicht aufstellen³⁹. Allerdings dürfte ausgeschlossen sein, dass der Untersuchungsausschuss als Unterorgan eines Verfassungsorgans, eine Abwägung zwischen der Beeinträchtigung des Staatswohls und dem öffentlichen Aufklärungsinteresse vornehmen dürfte⁴⁰.

Im Ergebnis bedeutet dies, dass das Publizitätsprinzip und der Schutz staatlicher Geheimnisse gegeneinander abzuwägen und sie dabei zu einem möglichst schonendem Ausgleich zu bringen sind⁴¹. Der Konflikt verlagert sich dabei auf die Auseinandersetzung über Art und Umfang der im Einzelfall erforderlichen Geheimschutzvorkehrungen sowie über die Frage, inwieweit der Geheimnisschutz hinsichtlich der für die Beweiswürdigung bedeutsamen Sachverhalte aufgehoben werden kann⁴².

³⁵ Meyer-Bohl, a.a.O., mit Verweis auf Partsch, Gutachten zum 45. DJT, Bd. I, Teil E, S. 145

³⁶ Quaas/Zuck, NJW 1988, 1873, 1876

³⁷ Meyer-Bohl, a.a.O., S. 267

³⁸ Schmidt-Hartmann, a.a.O., S. 127

³⁹ Bachmann/Schneider, Zwischen Aufklärung und politischem Kampf, S. 87

⁴⁰ Bachmann/Schneider, a.a.O., Fn. 87

⁴¹ Stein, a.a.O., Rdnr. 179

⁴² Bachmann/Schneider, a.a.O., S. 87

In Ansehung staatlicher Geheimnisse⁴³ hat das Bundesverfassungsgericht⁴⁴ das Spannungsfeld zum Öffentlichkeitsgrundsatz dabei wie folgt beschrieben:

„Den Ausschluss der in Art. 44 Abs. 1 Satz 1 GG vorgesehenen Öffentlichkeit kann die Bundesregierung, wenn sie dem Ausschuss geheimes Material übermittelt, nicht erzwingen. Vielmehr ist nach der Verfassung der Untersuchungsausschuss Herr über die Öffentlichkeit seiner Verhandlungen. Die Bundesregierung, die eine eigene, aus der ihr anvertrauten Regierungsgewalt herrührende Verantwortung für die Wahrung der Dienstgeheimnisse hat, ist aber nicht verpflichtet, Verschlussachen, die Dienstgeheimnisse enthalten, dem Untersuchungsausschuss vorzulegen, wenn dieser nicht den von der Bundesregierung vorgesehenen Geheimschutz gewährleistet.“

Welche Schlussfolgerungen daraus für das Verfahren bei der Behandlung als vertraulich gekennzeichnete Akten der Landesregierung zu ziehen sind, ist Gegenstand nachfolgender Darstellung.

IV. Schlussfolgerungen für das Verfahren bei der Behandlung vertraulich gekennzeichnete Akteninhalte

Um eine praktische Konkordanz von Öffentlichkeitsprinzip und Staatswohlinteressen zu erreichen, bedarf es eines „Scharniers“⁴⁵. Dieses bildet jeweils eine an den konkurrierenden Interessen ausgerichtete durch Ausschluss der Öffentlichkeit hergestellte Vertraulichkeit der Behandlung der erforderlichen Unterlagen und Informationen⁴⁶.

Weitgehend keine Schwierigkeiten wirft insoweit die mit der Herausgabe der Akten an den Untersuchungsausschuss ermöglichte Kenntnisnahme des als „vertraulich“ gekennzeichneten Akteninhalts durch Abgeordnete dar⁴⁷; denn durch die bloße Kenntnisnahme der Abgeordnete können Staatswohlinteressen nicht gefährdet werden⁴⁸. Anders ist es hingegen, wenn die Ausschussberatungen Eingang in die Ausschussberichte finden und auf diesem Weg der Akteninhalt der Öffentlichkeit zugänglich gemacht wird⁴⁹. Der Begriff des „Bekanntwerdens“ in § 14 Abs. 3 Satz 1 UAG setzt bei der Öffentlichkeit an. Da Untersuchungsausschüsse nach § 10 Abs. 3 Satz 1 UAG die Beweise in öffentlicher Sitzung erheben, wird

⁴³ Zum Schutz privater Daten vgl. BVerfGE 77, 1, 54 ff.

⁴⁴ BVerfG, Urteil vom 17. Juli 1984, a.a.O., Rz. 123 (juris)

⁴⁵ Bachmann/Schneider, a.a.O., S. 267

⁴⁶ Bachmann/Schneider, a.a.O., S. 268

⁴⁷ Meyer-Bohl, a.a.O., S. 214

⁴⁸ Meyer-Bohl, a.a.O., S. 214 m.w.N.

⁴⁹ Meyer-Bohl, a.a.O., S. 215

durch Vorhalte an Zeugen oder Verlesen von Schriftstücken der Akteninhalt der Öffentlichkeit zugänglich gemacht und damit im Sinn von § 14 Abs. 3 Satz 1 UAG „bekannt“.

Zur Lösung eines solchen Konflikts ist auf das „Prinzip der gegenseitigen Rücksichtnahme und Kooperation bei der Erfüllung verfassungsmäßiger Aufgaben“⁵⁰ zurückzugreifen, das auch und vor allem dann zum Tragen kommt, wenn es um das „Ob“ und „Wie“ der Aktenvorlage geht⁵¹.

Für Parlament und Regierung folgt aus diesem Grundsatz die verfassungsmäßige Verpflichtung, bei Meinungsverschiedenheiten im Einzelfall zu versuchen, eine Einigung herbeizuführen⁵². Dies betrifft insbesondere die im Gewaltenteilungsgrundsatz selbst angelegten Konflikte zwischen effektiver parlamentarischer Kontrolle auf der einen und dem Grundsatz der Funktionentrennung auf der anderen Seite⁵³.

Zur Konfliktlösung ist der Untersuchungsausschuss insoweit auf „Konsultationen mit der Exekutive“ verwiesen⁵⁴, die das Ziel haben, eine Einigung über die Vertraulichkeit herbeizuführen. Dem in einer Beratungssitzung zu unternehmenden Einigungsversuch sollte dabei ein zu verabredendes Konsultationsverfahren vorausgehen, das ähnlich ausgestaltet sein könnte, wie es der Untersuchungsausschuss in seiner konstituierenden Sitzung am 12. Mai 2004 hinsichtlich der Anfertigung von Ablichtungen aus den als „vertraulich“ gekennzeichneten Akten beschlossen hat⁵⁵, und welches bei Zweifeln über die Vertraulichkeit zur Anwendung kommen soll⁵⁶.

Daran anknüpfend könnten dem Sekretariat des Untersuchungsausschusses die Akten oder Aktenteile bezeichnet werden, deren Vertraulichkeit in Zweifel gezogen wird. Das Sekretariat könnte sodann - ohne Nennung des Auftraggebers - dem Beauftragten der Landesregierung die Unterlagen mitteilen, der die Einstufung als „vertraulich“ einer erneuten Prüfung unterziehen würde. Über das Ergebnis seiner Prüfung einschließlich der seine Entscheidung begründenden Umstände könnte der Beauftragte der Landesregierung den Untersuchungsausschuss in nichtöffentlicher Sitzung unterrichten.

⁵⁰ HbgVerfG, NVwZ 1996, 1201, 1205

⁵¹ HbgVerfG, NVwZ 1996, 1201, 1205

⁵² HbgVerfG, NVwZ 1996, 1201, 1205

⁵³ Vgl. Brocker, a.a.O., Art. 91, Rdnr. 17 m.w.N.

⁵⁴ Bachmann/Schneider, a.a.O., S. 87

⁵⁵ Protokoll der 1. Sitzung am 12. Mai 2004, S. 8 („Anfertigungen von Ablichtungen“)

⁵⁶ Anmerkung: Bislang ist dieses Verfahren von keinem der Ausschussmitglieder in Anspruch genommen worden.

Soweit eine Einigung trotz allem Bemühen nicht zustande kommen sollte, bedarf es noch der Darlegung, wie weiter zu verfahren wäre, wenn aus als „vertraulich“ gekennzeichneten Akten der Landesregierung in öffentlicher Sitzung zitiert werden soll.

V. Zitieren aus als vertraulich gekennzeichneten Akten der Landesregierung in öffentlicher Sitzung

Bereits zuvor ist festgestellt worden, dass der Untersuchungsausschuss „Herr über die Öffentlichkeit seiner Verhandlungen ist“, er jedoch nicht gleichsam willkürlich darüber entscheiden kann, ob er die Beweiserhebung in öffentlicher oder nicht öffentlicher Sitzung durchführt. Vielmehr ist ein Ausschluss der Öffentlichkeit nach Maßgabe des § 10 Abs. 4 UAG geboten, soweit dies öffentliche oder private Gründe erfordern, wobei der Untersuchungsausschuss insoweit eine Abwägung vorzunehmen hat. Dabei wird der Untersuchungsausschuss einerseits - wie bereits ausgeführt⁵⁷ - die Bedeutung des Öffentlichkeitsprinzips im demokratischen Parlamentarismus⁵⁸ zu berücksichtigen haben, das nicht weniger Gewicht hat als der Grundsatz der Öffentlichkeit der Hauptverhandlung im Strafprozess, dem - wie Art. 92 Abs. 2 LV - belegt, gerade für das parlamentarische Untersuchungsausschussverfahren insbesondere bei so genannten Missstands-enquêtes besonderer Stellenwert zukommt⁵⁹.

Ungeachtet dessen ergeben sich Schranken für das parlamentarische Untersuchungsrecht aus dem Gewaltenteilungs- und Rechtsstaatsprinzip, aus denen eine Verfassungsorgantreuepflicht folgt⁶⁰. Diese Pflicht könnte als verletzt in Betracht kommen, soweit als „vertraulich“ gekennzeichnete Akteninhalte öffentlich gemacht würden; denn der Untersuchungsausschuss hatte in seiner konstituierenden Sitzung am 12. Mai 2004 folgenden Beschluss gefasst:

„Über Akten, die von der Landesregierung als vertraulich gekennzeichnet worden sind, ist Verschwiegenheit zu wahren; sie unterliegen der Vertraulichkeit im Sinn des § 80 Abs. 9 der Geschäftsordnung des Landtags und der Verschwiegenheit im Sinn des § 26 Abs. 1 und 2 des Untersuchungsausschussgesetzes und des § 353 b Abs. 2 des Strafgesetzbuchs.“

⁵⁷ Siehe unter B. III.

⁵⁸ BVerfGE 40, 237, 249; 70, 324, 355

⁵⁹ BVerfGE 70, 324, 359

⁶⁰ Schleicher, Das parlamentarische Untersuchungsrecht des Bundestages, Schriften zum Öffentlichen Recht, Band 488, S. 56

Der Beschluss wurde gefasst, um die vom Bundesverfassungsgericht⁶¹ verlangten Vorkehrungen zum Geheimnisschutz umzusetzen, die für die effektive Durchsetzung des Aktenvorlagerechts gleichsam konstitutiv sind. Auch das Oberverwaltungsgericht Koblenz unterstrich in seiner Entscheidung vom 7. Januar 1986 die Bedeutung dieses, damals vom Untersuchungsausschuss „Parteispenden“ gefassten Beschlusses, ohne den der Aktenherausgabeanspruch gegenüber der Landesregierung nicht mit Erfolg hätte geltend gemacht werden können⁶².

Vor dem Hintergrund der Verfassungsorgantreuspflicht erschiene es bedenklich, die vertrauliche Behandlung der entsprechend gekennzeichneten Akten zuzusichern und ihren Inhalt dann öffentlich zu verwerfen; denn der Untersuchungsausschuss verstieße damit gegen das Prinzip, das ihm das Recht zur Beiziehung der Akten erst verschafft hat. Die Landesregierung kann demgegenüber darauf vertrauen, dass der Untersuchungsausschuss - in eigener Verantwortung - die Vorkehrungen zum Schutz der als „vertraulich“ gekennzeichneten Akteninhalte nicht nur formal trifft, sondern sie als „Rechtspflicht“⁶³ auch anerkennt.

Die Bedeutung der Verschwiegenheitspflicht kommt zusätzlich auch in der strafrechtlichen Sanktion des § 353 b Abs. 2 Nr. 1 StGB⁶⁴ zum Ausdruck, durch die sie gleichsam nochmals bekräftigt wird.

Willigt die Landesregierung nicht in die öffentliche Verwendung der von ihr nach wie vor für schutzbedürftig gehaltenen Information ein, dürfte sich der Ausschuss nicht ohne weiteres darüber hinwegsetzen können.

Statt dessen wäre der Vorhalt an einen Zeugen, der durch Verlesen von als „vertraulich“ gekennzeichneten Schriftstücken gemacht werden soll, zunächst zurückzustellen, um die Landesregierung in die Lage versetzen zu können, ihre Entscheidung hinsichtlich der Einstufung als „vertraulich“ nochmals überprüfen und begründen zu können. Die von ihr abgegebene Begründung wird der Untersuchungsausschuss in seine Abwägung einzu beziehen haben.

⁶¹ BVerfG, Urteil vom 17. Juli 1984, a.a.O., Rz. 120 bis 123 des Umdrucks (juris)

⁶² NVwZ 1986, 575, 576; ebenso FG Hamburg, NVwZ 1986, 598, 599 f.

⁶³ OVG Koblenz, NVwZ 1986, 575, 576

⁶⁴ Vgl. hierzu ebenfalls OVG Koblenz, a.a.O., NVwZ 1986, 575, 576

Hält die Landesregierung an der Einstufung als „vertraulich“ fest, handelt es sich jedoch um eine für die Beweiswürdigung des Untersuchungsausschusses wesentlichen Sachverhalt⁶⁵, empfiehlt sich, den beabsichtigten öffentlichen Vorhalt bis zu einer gerichtlichen Entscheidung zurückzustellen.

Auf ein solches Verfahren hatte sich auch der von der Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg eingesetzte Untersuchungsausschuss „Versagen im Hamburger Strafvollzug“ verständigt, der dazu folgenden Beschluss gefasst hatte:

„Der Ausschuss sichert zunächst zu, dass er diese Akten nur in nichtöffentlicher Sitzung behandelt, so dass insoweit die Verschwiegenheitspflicht gemäß Art. 25 VII der Hamburger Verfassung besteht. Er behält sich nach Durchsicht der Akten weitere Schritte vor. Er versichert, sich über Bedenken des Senats nur im Einvernehmen mit diesem oder nach gerichtlicher Entscheidung hinwegzusetzen.“⁶⁶

Sollte über die Zurückstellung des Vorhalts ein Einvernehmen nicht bestehen, wäre es der Entscheidung der Mehrheit - als Inhaberin der Verfahrenshoheit im Ausschuss⁶⁷ - überlassen, wie sie verfährt. Eine Kollision des Mehrheitsprinzips mit dem Beweisdurchsetzungsrecht der Minderheit dürfte insoweit nicht in Betracht kommen, da beide auf das gleiche Ziel gerichtet sind, nämlich die effektive Aufgabenwahrnehmung durch den Untersuchungsausschuss zu gewährleisten⁶⁸. Ohnehin ist der Mehrheit bei der Regelung von Verfahrensfragen ein weiter Beurteilungsspielraum eingeräumt⁶⁹. Eine Verletzung des Beweisdurchsetzungsrechts käme nur in Betracht, wenn durch die Weigerung der Ausschussmehrheit einen Beweis zeitnah zu erheben, die Aufklärung zu den Untersuchungsthemen vereitelt oder entscheidend gefährdet würde, insbesondere bei drohendem Ablauf der Wahlperiode⁷⁰. Auch darf die Arbeit des Untersuchungsausschusses nicht - ungerechtfertigt - verzögert werden⁷¹. Von einer relevanten Verletzung des Minderheitenrechts dürfte jedoch kaum auszugehen sei, soweit sich die Mehrheit des Ausschusses auf den einstimmig gefassten Beschluss berufen sollt, wonach als „vertraulich“ gekennzeichnete Akteninhalte der Verschwiegenheit unterliegen. Aus dem Vorgesagten folgt zudem, dass die Zurückstellung des Vorhalts nicht willkürlich erfolgen

⁶⁵ Zu diesem Gesichtspunkt vgl. Bachmann/Schneider, a.a.O., S. 87

⁶⁶ Drucks. 13/7775, S. 15 f.

⁶⁷ Brocker, a.a.O., Art. 91, Rdnr. 58

⁶⁸ Brocker, a.a.O., Art. 91, Rdnr. 61 m.w.N.

⁶⁹ Brocker, a.a.O., Art. 91, Rdnr. 61

⁷⁰ Brocker, a.a.O., Art. 91, Rdnr. 61

⁷¹ Brocker, a.a.O., Art. 91. Rdnr. 61

würde, sondern für sie - wegen der Verfassungsorgantreuspflicht - ein sachlicher Grund gegeben wäre, der ein solches Verfahren nahe legt.

Ungeachtet dessen dürfte es der Ausschussminderheit jedoch unbenommen bleiben, die Einstufung der Akten als „vertraulich“ im Wege eines Organstreitverfahrens überprüfen zu lassen, was jedoch nicht Gegenstand des Auftrags ist, weswegen auf eine genauere Prüfung verzichtet wird.

Wissenschaftlicher Dienst