

BUNDESVERFASSUNGSGERICHT

Zweiter Senat

— Der Vorsitzende —

2 BvE 1/82

7500 Karlsruhe 1, den 26. Mai 1982

Postfach 1771

Schloßbezirk 3

Fernsprecher (07 21) 149 242

(oder über Vermittlung: 1491)

Telex 7 826 749

1. An den Landtag von Baden-Württemberg
vertreten durch den Präsidenten
Haus des Landtags
Konrad-Adenauer-Straße 3
7000 Stuttgart 1
2. An den Bayerischen Landtag
vertreten durch den Präsidenten
Maximilianeum
8000 München 85
3. An das Abgeordnetenhaus von Berlin
vertreten durch den Präsidenten
Rathaus
John-F.-Kennedy-Platz
1000 Berlin 62
4. An die Bremische Bürgerschaft
vertreten durch den Präsidenten
Haus der Bürgerschaft
2800 Bremen
5. An die Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg
vertreten durch den Präsidenten
Rathaus
2000 Hamburg 1
6. An den Hessischen Landtag
vertreten durch den Präsidenten
Schloßplatz 1
6200 Wiesbaden
7. An den Niedersächsischen Landtag
vertreten durch den Präsidenten
Hinrich-Wilhelm-Kopf-Platz 1
8. An den Landtag Nordrhein-Westfalen
vertreten durch den Präsidenten
Ständehausstraße 1
4000 Düsseldorf
9. An den Landtag Rheinland-Pfalz
vertreten durch den Präsidenten
Deutschhausplatz 12
6500 Mainz

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
9. WAHLPERIODE

VORLAGE

9/844

ARCHIV
des Landtags Nordrhein-Westfalen

LEIH EXEMPLAR

10. An den Landtag des Saarlandes
vertreten durch den Präsidenten
Hindenburgstraße 2
6600 Saarbrücken 2
11. An den Schleswig-Holsteinischen Landtag
vertreten durch den Präsidenten
Landeshaus
2300 Kiel
12. An den Bayerischen Senat
vertreten durch den Präsidenten
Maximilianeum
8000 München 85
13. An die Regierung des Landes Baden-Württemberg
vertreten durch den Ministerpräsidenten
Richard-Wagner-Straße 15
7000 Stuttgart 1
14. An die Regierung des Freistaates Bayern
vertreten durch den Ministerpräsidenten
Prinzregentenstraße 7
8000 München 22
15. An den Senat von Berlin
vertreten durch den Regierenden Bürgermeister
Rathaus
John-F.-Kennedy-Platz
1000 Berlin 62
16. An den Senat der Freien Hansestadt Bremen
vertreten durch den Präsidenten
Rathaus
2800 Bremen
17. An den Senat der Freien und Hansestadt Hamburg
vertreten durch den Präsidenten
Rathaus
2000 Hamburg 1
18. An die Regierung des Landes Hessen
vertreten durch den Ministerpräsidenten
Bierstadter Straße 2
6200 Wiesbaden
19. An die Regierung des Landes Niedersachsen
vertreten durch den Ministerpräsidenten
Planckstraße 2
3000 Hannover
20. An die Landesregierung des Landes Nordrhein-Westfalen
vertreten durch den Ministerpräsidenten
Mannesmannufer 1a
4000 Düsseldorf 1

21. An die Regierung des Landes Rheinland-Pfalz
vertreten durch den Ministerpräsidenten
Peter-Altmeier-Allee 1
6500 Mainz
22. An die Regierung des Saarlandes
vertreten durch den Ministerpräsidenten
Am Ludwigsplatz 14
6600 Saarbrücken 1
23. An die Regierung des Landes Schleswig-Holstein
vertreten durch den Ministerpräsidenten
Landeshaus
2300 Kiel

Betr.: Antrag der CDU/CSU-Fraktion des Deutschen Bundestages auf Feststellung, daß die Bundesregierung Art. 44 Abs. 1 GG dadurch verletzt hat, daß sie sich weigert, dem 1. Untersuchungsausschuß der 9. Wahlperiode des Deutschen Bundestages die zum Fall Rauschenbach angelegten sensiblen Akten, insbesondere des Zollkommissariats Tann und des Bundesgrenzschutzes, vorzulegen und die dafür maßgeblichen Gründe anzugeben

Anlg.: - 1 -

Anliegend wird ein Abdruck des Antrags der CDU/CSU-Fraktion des Deutschen Bundestages vom 10. März 1982 übermittelt. Es wird anheimgestellt, bis zum 1. September 1982 Stellung zu nehmen und eine etwaige Stellungnahme in 30 Stücken einzureichen.

In Vertretung



(Dr. Rottmann)
Bundesverfassungsrichter

DR. JUR. MEINHARD SCHRÖDER

o. Professor an der
Universität Trier

An das
Bundesverfassungsgericht
2. Senat
Postfach

7500 Karlsruhe

Betr.: Antrag der CDU/CSU-Fraktion des Deutschen Bundestages, vertreten durch ihren Vorsitzenden, Herrn Dr. Kohl und dessen 1. Stellvertreter, Herrn Dr. Zimmermann, zur Einleitung eines Organstreitverfahrens

Anlage / Namens und in Vollmacht der CDU/CSU-Fraktion des Deutschen Bundestages, vertreten durch ihren Vorsitzenden, Herrn Dr. Kohl und dessen 1. Stellvertreter, Herrn Dr. Zimmermann,

- Antragstellerin -

gegen

die Bundesregierung

- Antragsgegnerin -

beantrage ich festzustellen:

Die Bundesregierung hat Art. 44 Abs. 1 des Grundgesetzes dadurch verletzt, daß sie sich weigert, dem 1. Untersuchungsausschuß der 9. Wahlperiode des Deutschen Bundestages die zum Fall Rauschenbach angelegten sensiblen Akten, insbesondere des Zollkommissariats Tann und des Bundesgrenzschutzes, vorzulegen und die dafür maßgeblichen Gründe anzugeben.

A.

Dem Antrag liegt folgender Sachverhalt zugrunde:
Die Antragstellerin beantragte am 30.9.1981 im Bundestag die Einsetzung eines parlamentarischen Untersuchungsausschusses zur Klärung der Vorgänge um den Übertritt des Oberstleutnants Klaus Rauschenbach in die Bundesrepublik Deutschland am 2.6.1981 und seine Rückkehr in die DDR am 4.6.1981.

- BT-Drucks. 9/853

Diesen Antrag nahm der Bundestag am 9.10.1981 an.

- Plenarprotokoll 9/57, S. 3311 (C)

Am 29.10.1981 wurde der Untersuchungsausschuß mit sieben ordentlichen und sieben stellvertretenden Mitgliedern konstituiert. Der CDU-Abgeordnete Dr. Jentsch wurde zum Vorsitzenden, der SPD-Abgeordnete Wischnewski zu dessen Stellvertreter bestimmt.

In der Sitzung vom 12.11.1981 erließ der Ausschuß folgenden Beweisbeschluß:

"I. Es soll Beweis erhoben werden über die Vorgänge um den Übertritt des Oberstleutnants der Nationalen Volksarmee der Deutschen Demokratischen Republik, Klaus-Dieter Rauschenbach, in die Bundesrepublik Deutschland am 2. Juni 1981 und seine Rückkehr in die Deutsche Demokratische Republik am 4. Juni 1981, insbesondere über folgende Fragen:

1. Nach welchen verfassungsrechtlichen, gesetzlichen, zwischenstaatlichen oder sonstigen Vorschriften und Grundsätzen handeln die zuständigen Dienststellen der Bundesrepublik Deutschland im Falle des Übertretens eines Bürgers der Deutschen Demokratischen Republik insbesondere eines Angehörigen der Nationalen Volksarmee vom Gebiet der Deutschen Demokratischen Republik auf das Gebiet der Bundesrepublik Deutschland?

2. Ist im Falle Rauschenbach so verfahren worden?
3. Wie und warum ist Rauschenbach in die Bundesrepublik Deutschland gekommen? Unter welchen Umständen und warum hat er sie verlassen? Auf welcher Grundlage ist die Rückkehrentscheidung zustande gekommen?
4. Welche Kontakte mit welchen Dienststellen und Personen hat er gehabt? Was haben diese Dienststellen und Personen in diesem Zusammenhang veranlaßt?
5. Welche Dienststellen der Bundesregierung und welche sonstigen Dienststellen des Bundes und der Länder sind wann und auf welche Weise über die Ankunft von Rauschenbach, über seinen Aufenthalt und Einzelheiten des Verlaufs sowie über seine Rückkehr in die DDR unterrichtet worden? Was haben diese Stellen in diesem Zusammenhang veranlaßt?
6. Welche Dienststellen haben im Zusammenhang mit dem Übertritt, dem Aufenthalt und der Rückkehr von Rauschenbach mit welchen Stellen der DDR welche unmittelbaren oder mittelbaren Kontakte gehabt? Welche Hinweise, Wünsche, Forderungen oder Zusagen hat es dabei von seiten der DDR und der Bundesregierung gegeben?
7. Wer hat im Bereich des Bundes welche Entscheidungen nach dem Übertritt und im Zusammenhang mit dem Aufenthalt und der Rückkehr von Rauschenbach auf welcher Grundlage getroffen?
8. Sind bei der Behandlung des Falles Rauschenbach die Zuständigkeiten der betreffenden Behörden und Dienststellen beachtet und die erforderlichen Informationen und Unterrichtungen - gegebenenfalls auf Verlangen - erteilt worden?
9. Sind bei der Behandlung des Falles Rauschenbach die Interessen der Bundesrepublik Deutschland gewahrt

und ist die gebotene Rücksicht auf das Schicksal des Geflüchteten genommen worden?

10. Welche anderen vergleichbaren Fälle sind dem Fall Rauschenbach vorausgegangen und welche Schlußfolgerungen hat die Bundesregierung für die Zukunft aus dem Ablauf des Falles Rauschenbach gezogen?

II. Die Beweisaufnahme soll erfolgen:

1.
2. durch Vorlage der zum Fall Rauschenbach angelegten Akten beim Bundeskanzleramt, beim Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen, beim Bundesministerium des Innern und beim Bundesministerium der Finanzen sowie bei deren nachgeordneten Behörden.

Der Bundesregierung wird anheimgestellt, auf Akten oder Aktenteile, die nach ihrer Meinung einer besonders sensiblen Behandlung bedürfen, der nicht allein durch die Anwendung der Geheimschutzvorschriften Rechnung getragen wird, hinzuweisen;

3. ...

III. Eine Ergänzung des Beweisbeschlusses bleibt vorbehalten.

Ergänzend wurde in einem zu Ziffer II 2 des Beweisbeschlusses internen, einstimmig gefaßten Beschluß folgendes festgehalten:

"Die von der Bundesregierung mit besonderen Hinweisen versehenen Akten oder Aktenteile sowie Nebenakten werden dann zu Beweisaufnahmezwecken verwendet, wenn der Vorsitzende und sein Stellvertreter es gemeinschaftlich

für notwendig erachten. Hält nur einer der beiden Vorsitzenden die Verwertung einer Urkunde aus den obigen Akten für erforderlich, so ist ein Beweisbeschluß erforderlich".

Mit dieser Behandlung sensibler Akten erklärte sich die Antragsgegnerin nicht einverstanden. Dem Untersuchungsausschuß wurden deshalb die vom Zollkommissariat Tann und dem Bundesgrenzschutz angelegten Akten nur unter Entfernung der sensiblen Teile mit den ersten und letzten Seiten zugänglich gemacht. Nach ihrer durch Staatssekretär Lahnstein am 26.11.1981 im Untersuchungsausschuß vorgetragenen Erklärung will die Antragsgegnerin einerseits nicht auf das Recht aus § 96 STPO verzichten, andererseits die Grenze für eine Berufung auf diese Vorschrift so weit wie möglich nach hinten verlagern, um dem Untersuchungsausschuß entgegenzukommen. Ihre endgültige Haltung in der Behandlung sensibler Akten teilte sie dem Vorsitzenden des Untersuchungsausschusses am 21.12.1981 durch Staatssekretär Lahnstein schriftlich wie folgt mit:

Anlage /

"Auch nach erneuter eingehender Prüfung der Sach- und Rechtslage sieht die Bundesregierung aufgrund ihrer Verpflichtung aus Art. 44 Abs. 2 Satz 1 in Verbindung mit § 96 STPO keine Möglichkeit, dem Ausschuß sämtliche Akten uneingeschränkt vorzulegen.

Nach sorgfältiger Abwägung der Rechte des Untersuchungsausschusses einerseits und der Verpflichtung der Bundesregierung aus § 96 STPO andererseits halte ich mich nur für berechtigt, ausschließlich Ihnen und Ihrem Stellvertreter die Möglichkeit zur Einsichtnahme in die betreffenden Akten zu geben. Ich werde die Akten nunmehr an die Geheimschutzstelle des Deutschen Bundestages übersenden mit der Bitte, daß sie dort nur von Ihnen und Ihrem Stellvertreter (im Amte des Ausschußvorsitzenden) persönlich eingesehen werden können. Ich bin überzeugt, daß Sie und Ihr Stellvertreter nach Kenntnis dieser

Akten für die Haltung der Bundesregierung Verständnis haben werden, zumal die Akten in keinem unmittelbaren Zusammenhang mit den Beweisfragen stehen.

Zu einem Gespräch, in dem die Auffassung der Bundesregierung verdeutlicht werden könnte, stehe ich selbstverständlich zur Verfügung".

Nach Auffassung der Antragstellerin trägt die Antragsgegnerin mit dieser Entscheidung dem Untersuchungsrecht und der daraus abzuleitenden Kontrollkompetenz des Bundestages nicht in der verfassungsrechtlich erforderlichen Weise Rechnung.

Der Ausschußvorsitzende ist auch nicht bereit, auf der von der Antragsgegnerin vorgeschlagenen Basis Einsicht in die sensiblen Akten zum Fall Rauschenbach zu nehmen. Eine solche Einsichtnahme hat nach seiner Meinung - abgesehen von der Selbstbeschränkung, der sich der Ausschuß dadurch unterwirft - schon deshalb keinen Sinn, weil das so gewonnene und vom Vorsitzenden im Hinblick auf die Ausschüßarbeit für unverzichtbar angesehene Wissen nicht dem Ausschüß weitergegeben werden kann.

B. I.

Der Antrag ist zulässig.

1. Als ständige, durch die Geschäftsordnung mit eigenen Rechten ausgestattete Gliederung des Bundestages gehört die Antragstellerin zum Kreis der für einen Organstreit in Betracht kommenden Beteiligten.

- BVerfGE 1, 351 (359); 2, 143 (160); 2, 347 (365); 20, 56 (104); 45, 1 (28)

Ihre Befugnis, den Organstreit in concreto einzuleiten, stützt sie auf die Rechtsprechung des BVerfG, nach der Fraktionen in einer Art Prozeßstandschaft Rechte und Pflichten des Gesamtorgans Bundestag, dem sie angehören, verteidigen können.

- BVerfGE, wie vor

Diese Befugnis trägt dem parlamentarischen Minderheitenschutz Rechnung

- Vgl. Ulsamer, in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Ulsamer, BVerfGG, § 64 Rdnr. 20; Claus Arndt, Zum Begriff der Partei im Organstreitverfahren, AöR 87 (1962), S. 197 ff. (230)

und unterliegt keinerlei einschränkenden Voraussetzungen.

- Ulsamer, a.a.O.

Insbesondere besteht sie unabhängig von der Bereitschaft des Bundestages, seine Rechte und Pflichten selbst (notfalls im Klagewege) zu wahren.

- Vgl. BVerfGE 1, 351 (359); 45, 1 (29)

2. Die Entscheidung der Antragsgegnerin verweigert dem Ausschuß die Vorlage sensibler Akten. Insbesondere gibt sie ihm nicht entsprechend dem am 12.11.1981 einstimmig gefaßten Beschluß die Möglichkeit, den Akteninhalt dann zum Gegenstand der Verhandlung und Beratung zu machen, wenn der Vorsitzende und sein Stellvertreter dies nach Einsichtnahme übereinstimmend für notwendig erachten. Nicht einmal die Einsichtnahme wird allen Ausschußmitgliedern gestattet. Mit diesem Inhalt ist die Entscheidung der Antragsgegnerin eine Maßnahme im Sinne des § 64 BVerfGG, die rechtliche Relevanz für die Ausübung der Rechte des Bundestages besitzt.

- Vgl. BVerfGE 2, 143 (168); 3, 12 (17)

3. Die genannte Maßnahme schränkt das parlamentarische Untersuchungsrecht und die damit verbundene Möglichkeit der Regierungskontrolle ein.

Unstreitig ist der Bundestag Inhaber des in Art. 24 Abs. 1 GG niedergelegten Untersuchungsrechts. Er übt es lediglich durch Untersuchungsausschüsse aus.

- Vgl. Maunz, in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, Art. 44 Rdnr. 6, 9; Rechenberg, BK, Art. 44 Rdnr. 10; i.E. übereinstimmend v. Mangoldt/Klein, Art. 44 Anm. III 3 a (S. 943)

Auch wenn man daraus ableitet, daß die in concreto umstrittene Vorlage sensibler Akten nicht vom Bundestag als solchem, sondern nur vom Untersuchungsausschuß beansprucht werden kann,

- Vgl. Partsch, Empfiehlt es sich, Funktion, Struktur und Verfahren der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse grundlegend zu ändern, Gutachten für den 45. DJT (1964), S. 13; Halstenberg, Das Verfahren der parlamentarischen Untersuchung, Diss. Köln 1957, S. 67; Rechenberg, a.a.O., Rdnr. 15

ist eine verfassungswidrige Beschränkung des Vorlagerechtes des Ausschusses geeignet, Rechte des Gesamtorgans Bundestag zu verletzen.

- Vgl. BVerfGE 2, 347 (366)

- a) "Das Untersuchungsrecht ist ein dem Parlament eingeräumtes verschärftes Frage- und Kontrollrecht, um sich selbst unabhängig von anderen Staatsorganen die zur Wahrnehmung seiner Funktionen notwendigen Informationen zu verschaffen".

- Partsch, a.a.O., S. 13; Stern, Staatsrecht, Bd. II (1980), S. 61

Die Vorenthaltung untersuchungserheblicher Akten greift in dieses Recht ein: Eine möglichst vollständige, der Wahrheit nahekommende Sachverhaltsaufklärung, wie sie

durch die Verleihung strafverfahrensrechtlicher Ermittlungsbefugnisse an den Untersuchungsausschuß erreicht werden soll.

- Siehe dazu Adolf Kreft, Die parlamentarische Kontrolle der Verwaltung. Diss. Münster 1953 S. 68; Halstenberg, a.a.O., S. 26 sub c) und S. 64

ist kaum noch möglich, zumal mit der Verweigerung der Aktenvorlage bekanntlich beamtenrechtliche Aussageverbote korrespondieren, welche die Wirkung der Verweigerung verschärfen. Hat die parlamentarische Untersuchung, wie im vorliegenden Fall, ein bestimmtes Verhalten der Exekutive zum Gegenstand, richtet die Vorenthaltung der Akten zugleich und notwendig auch eine empfindliche Schranke der Regierungskontrolle auf.

Die an Vollständigkeit und Wahrheit orientierte Informationsbeschaffung und Sachverhaltsaufklärung obliegt sicher zunächst dem Untersuchungsausschuß. Aber dieser ist wie jeder parlamentarische Ausschuß nur Hilfsorgan und bereitet als solches Plenarentscheidungen vor. Das bedeutet: Wenn dem Untersuchungsausschuß untersuchungserhebliche Informationen vorenthalten worden sind, kann er dem Plenum kein zuverlässiges Bild über den untersuchten Vorgang vermitteln. Andererseits wird es dem Plenum erheblich erschwert, aus dem Schlußbericht des Untersuchungsausschusses die ihm angemessen erscheinenden Konsequenzen zu ziehen, was bei Untersuchungen zum Zwecke der Regierungskontrolle besonders ins Gewicht fällt.

Aus diesen Zusammenhängen ist abzuleiten, daß verfassungswidrige Beschränkungen des Aktenvorlagerechts des Untersuchungsausschusses überhaupt geeignet sind, das parlamentarische Untersuchungsrecht des Gesamtorgans Bundestag zu verletzen: Die Ausübung des Untersuchungsrechts wird beeinträchtigt.

- Zur Verletzung im Sinne der Beeinträchtigung einer Kompetenz: Lechner, BVerfGG, 3. Aufl. 1973, § 13 Ziff. 5 Anm. I 3 c) bb) (S. 93) und Ulsamer, a.a.O., Rdnr. 8

b) Im vorliegenden Rechtsstreit ergibt sich die Verletzung des parlamentarischen Untersuchungsrechts aus den folgenden Gesichtspunkten: Die Antragsgegnerin hat bis heute nicht dargelegt, wieso der Schutz sensibler Akten(teile) nicht schon durch die Anwendung der parlamentsrechtlichen Geheimschutzbestimmungen erreicht werden kann (Teil II Ziff. 2 des Beweisbeschlusses vom 12.11.1981). Sie beruft sich statt dessen pauschal auf § 96 STPO und weigert sich, dem Ausschuß die dafür notwendigen Geheimhaltungsinteressen zu substantiieren. Jede Exegese, die über den abstrakten Hinweis auf die Entscheidung des BVerfG im Fall Kremer (NJW 1981, 1719) und Grundgesetzbestimmungen, namentlich Art. 2 Abs. 2, hinausgeht, soll bereits Gefahren für die Schutzgüter des § 96 STPO heraufbeschwören, der bloße Hinweis auf Seitenzahlen in sensiblen Akten ein Element potentieller Gefährdung darstellen. Mit diesem, durch die Aktenbehandlung und den schriftlichen Bescheid vom 21.12.1981 bestätigten Verhalten nimmt die Antragsgegnerin dem Ausschuß jede Möglichkeit, sich vom Ausmaß und der Angemessenheit der Geheimhaltung ein Bild zu verschaffen und dementsprechend Dispositionen für den Fortgang der Beweiserhebung zu treffen. Selbstverständlich kann sich der Ausschuß auch nicht damit zufrieden geben, daß die Antragsgegnerin die Vorenthaltung sensibler Akten mit der Behauptung zu rechtfertigen sucht, die Akten stünden in keinem unmittelbaren Zusammenhang mit den Beweisfragen.

- So im Schreiben vom 21.12.1981

Darin liegt eine vorweggenommene Beweiswürdigung, die der Antragsgegnerin so wenig zusteht wie den Behörden im Verhältnis zum vorlageberechtigten Strafgericht.

- Vgl. H.U. Schneider, Die Pflicht der Behörden zur Aktenvorlage im Strafprozeß, 1970, S. 78 f.

Nimmt man die mit der unsubstantiierten Aktenverweigerung korrespondierenden beamtenrechtlichen Aussageverbote hinzu,

- Auf diese "Korrelation" hat Staatssekretär Lahnstein ausdrücklich hingewiesen

so wird deutlich, daß der Untersuchungsausschuß nennenswerte Aufschlüsse über die Motive der Flucht Rauschenbachs und seiner angeblich freiwilligen Rückkehr in die DDR sowie die dabei eingenommene Haltung der Bundesbehörden nicht mehr gewinnen kann. So heißt es in der vom Bundesfinanzministerium erteilten Aussagegenehmigung für die Zeugen Reinicke, Meinicke und Eckert: "Die Genehmigung erstreckt sich nicht auf Aussagen über Äußerungen des Rauschenbach über seine Beweggründe zum Übertritt auf das Gebiet der Bundesrepublik Deutschland, etwaige Angaben des Rauschenbach über sein dienstliches Wissen und Umfang und Dauer von Befragungen des Rauschenbach". Die bereits durchgeführte unergiebigere Vernehmung des Privatzeugen Konrad Röder unterstreicht ebenfalls, daß ohne vollständige Aktenkenntnis und Vernehmung der Beamten das Untersuchungsthema nicht befriedigend bewältigt werden kann. Der Untersuchungsauftrag, der wesentlich der Aufklärung der Motive für den Grenzübertritt Rauschenbachs dienen sollte,

- Vgl. den Antrag auf Einsetzung des Untersuchungsausschusses Teil I, BT-Drucks. 9/853

wird praktisch unerfüllbar.

Das "Angebot" der Antragsgegnerin, dem Ausschußvorsitzenden und seinem Stellvertreter Akteneinsicht zu geben und ihre Haltung zu erläutern, ändert an den dargestellten Auswirkungen des Regierungsverhaltens nichts. Das "Angebot" entbehrt mit seinen Differenzierungen zwischen Ausschußmitgliedern jeder verfassungsrechtlichen Grundlage; die mit seiner Hilfe gewonnenen Erkenntnisse sind für den Ausschuß nicht ver-

wertbar. Damit treten insgesamt die Konsequenzen für das Gesamtorgan Bundestag ein, die unter a) beschrieben worden sind: Der Bundestag kann aus dem Schlußbericht des Ausschusses kein zuverlässiges Bild über die Vorgänge im Fall Rauschenbach gewinnen und entsprechende Schlüsse ziehen. Er wird durch das Verhalten der Antragsgegnerin in der Ausübung seiner Kompetenzen in einer nicht hinnehmbaren Weise beschränkt. Eine Minderheitsfraktion, auf deren Betreiben das Untersuchungsverfahren in Gang gesetzt worden ist, muß gegenüber solchen Beschränkungen des parlamentarischen Untersuchungsrechts besonders sensibel sein. Sie ist praktisch die einzige parlamentarische Instanz, die sie einer verfassungsgerichtlichen Klärung zuführen kann: Die die Regierung stützende Mehrheit ist dazu verständlicherweise weder im Untersuchungsausschuß, noch im Plenum des Bundestages bereit. Versagt man der Antragstellerin als Minderheitsfraktion die Klagemöglichkeit, entwertet man den Minderheitenschutz: Insofern ist die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Zulässigkeit des hier eingeleiteten Organstreits von grundsätzlicher Bedeutung.

II.

Der Antrag ist auch begründet.

1. Unstreitig gehört das Recht der Aktenvorlage zu den Beweismitteln eines Untersuchungsausschusses.

- Vgl. nur Maunz, a.a.O., Rdnr. 53; Rechenberg, a.a.O., Rdnr. 24; Partsch, a.a.O., S. 127 f.; R. Groß, Zum Verfahren parlamentarischer Untersuchungsausschüsse, DVBl. 1971, 638 (640)

Die Frage kann also nur sein, welchen Grenzen dieses Recht im Hinblick auf Geheimhaltungsinteressen der Exekutive unterliegt, insbesondere, ob die Exekutive

dem Ausschuß unter Berufung auf § 96 STPO die Herausgabe von Akten verweigern kann. Sie wird nach heute weit überwiegender Meinung dahin beantwortet, daß § 96 STPO bei "sinngemäßer" Anwendung der Strafprozeßvorschriften nicht ohne weiteres zur Verweigerung der Aktenvorlage berechtigt.

- v. Mangoldt/Klein, Art. 44 Anm. III 5 b), (S. 948); Maunz, a.a.O., Rdnr. 57; Rechenberg, a.a.O., Rdnr. 27; Hamann/Lenz, Grundgesetz, 3. Aufl. 1970, Art. 44 Anm. B 3; Ehmke, Parlamentarische Untersuchungsausschüsse und Verfassungsschutzämter, DÖV 1956, 417 (419 f.); U. Keßler, Die Aktenvorlage und Beamtenaussage im parlamentarischen Untersuchungsverfahren, AöR 88 (1963), 313 (321 ff.); W. Becker, Ein Beitrag zum Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse, DÖV 1964, 505 (509); G. Heinemann, Empfiehlt es sich, Funktion, Struktur und Verfahren der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse grundlegend zu ändern?, Referat auf dem 45. DJT, in: Vhlg., Bd. II (1965), E 53 (58); E. Schnabel, Der parlamentarische Untersuchungsausschuß - Ein wirksames Kontroll- und Informationsorgan des Parlaments? Diss. Tübingen 1969, S. 88 ff.; Pietzner, Untersuchungsausschüsse, parlamentarische, in: EvStL, 2. Aufl. 1975, Sp. 2670 (2674); H.U. Schneider, a.a.O., S. 64 f. - Vgl. auch M. Schröder, BK Art. 43, Rdnr. 43a. - Für uneingeschränkte Anwendung treten ein: Halstenberg, a.a.O., S. 142, 143; Düwel, Das Amtsgeheimnis, 1965, S. 138; Ule, Diskussionsbeitrag auf dem 45. DJT, in: Vhlg. Bd. II (1965), E 147

Nach diesseitiger Auffassung ist eine Verweigerung gegenüber Untersuchungsausschüssen, die der Regierungskontrolle dienen, unzulässig, wenn etwaigen Geheimhaltungsinteressen durch Anwendung der einschlägigen parlamentsrechtlichen Vorschriften Rechnung getragen ist.

- a) "Sinngemäße Anwendung" bedeutet nach der in der Weimarer Zeit begründeten, heute noch maßgeblichen und zutreffenden Ansicht, daß für das parlamentarische Untersuchungsverfahren nur solche Vorschriften

des Strafprozeßrechts in Betracht kommen, die dem Sinn dieses Verfahrens gemäß sind, ihm jedenfalls nicht zuwiderlaufen.

- K. Heck, Das parlamentarische Untersuchungsrecht, 1925, S. 54; Anschütz, WRV, 14. Aufl. 1933, Art. 34 Anm. 8b; v. Mangoldt/Klein, Anm. III 5 b (S. 947); Maunz, a.a.O., Rdnr. 49.

Zugleich lenkt die Formel von der "sinngemäßen" Anwendung den Blick auf die Tatsache, daß Strafverfahren und Untersuchungsverfahren trotz mancher Gemeinsamkeiten verschiedenen Zwecken dienen

- Vgl. nur Halstenberg, a.a.O., S. 68; Schlußbericht des 1. Untersuchungsausschusses der 7. Wahlperiode (sog. Steiner Ausschuß) BT-Drucks. 7/1830, S. 10; Verfassungsenquete-Kommission, Zwischenbericht, in: Zur Sache 1/73, S. 22; Schlußbericht, in: Zur Sache 1/76, S. 126

und deshalb der Sinn des parlamentarischen Untersuchungsverfahrens mit dem Sinn strafprozessualer Regeln nicht ohne weiteres übereinstimmen kann.

- Keßler, a.a.O., S. 316

Ob es unter diesem Gesichtspunkt zu Modifikationen des Strafprozeßrechts kommt, ist verschieden zu beurteilen, je nachdem, welcher Kategorie ein Untersuchungsausschuß nach Zielrichtung und Gegenstand angehört.

- Dieser Ansatz bereits bei Heck, a.a.O., S. 55 ff.

Bekanntlich gibt es insoweit keinen einheitlichen Typus des Untersuchungsausschusses

- Siehe hierzu Halstenberg, a.a.O., S. 39 ff.; Partsch, a.a.O., S. 21 f.; Ehmke, Referat auf dem 45. DJT, in: Vhlg. Bd. II, E 7 ff.; Schnabel, a.a.O., S. 4 ff.

und damit auch keinen allgemein gültigen "Sinn" des Untersuchungsverfahrens.

b) Die von der Antragstellerin beantragte und vom Bundestag beschlossene parlamentarische Untersuchung im Fall Rauschenbach dient unbestreitbar der Regierungskontrolle.

- Vgl. die Plenardebatte zur Einsetzung des Untersuchungsausschusses im Bundestag am 9.10.1981, Plenarprotokoll 9/57, S. 3306 (C) - 3311 (B)

Da es gerade Aufgabe einer solchen Untersuchung ist, "unabhängig von dem guten Willen der Regierung und der Behörden, ja selbst gegen ihren Willen (Ermittlungen) anzustellen"

- Vgl. Lammers, Parlamentarische Untersuchungsausschüsse, in: Anschütz/Thoma, Handbuch des deutschen Staatsrechts, Bd. II (1932), 454 (459); Ehmke, DÖV 1956, 419

und "zu prüfen, ob sich Regierung und Verwaltung dem Staatswohl entsprechend verhalten haben",

- Ehmke, a.a.O.; Pietzner, a.a.O.

vereitelt die Verweigerung der Aktenherausgabe unter Berufung auf das Wohl des Bundes den Erfolg der Enquête.

- Pietzner, a.a.O.; im gleichen Sinne: Maunz, a.a.O., Rdnr. 57; Vonderbeck, Parlamentarische Informations- und Redebefugnisse, 1981, S. 36 f.

Sie gerät mit dem Sinn des Untersuchungsverfahrens in direkten Widerspruch.

14

Mehr noch: Durch die Inanspruchnahme eines einfach-gesetzlichen Reservatsrechtes stellt die Regierung in Gestalt der parlamentarischen Kontrolle ein wesentliches Strukturelement der Verfassung in Frage.

- Vgl. hierzu auch Keßler, a.a.O., S. 323

Insoweit schlägt, wie das BVerfG im Fall Kremer für das Strafverfahren

- BVerfG, NJW 1981, 1719 (1724); s.a. OLG Hamburg, NJW 1982, 297 (298)

und das Schrifttum für das Recht der Untersuchungsausschüsse betont haben.

- vgl. Ehmke, a.a.O., S. 420; ihm zustimmend, auch zum folgenden: v. Mangoldt/Klein, Anm. III 5 b (S. 948); Rechenberg, a.a.O., Rdnr. 27, W. Becker, a.a.O.; Keßler, a.a.O., S. 323

die "Nähe" des in concreto vorenthaltenen Beweismittels zu Buche. Die vom Untersuchungsausschuß Rauschenbach beanspruchten Akten betreffen das Untersuchungsthema in dem Sinne direkt,

- Vgl. Ehmke, a.a.O., S. 419

daß die Motive des Grenzübertritts in die Bundesrepublik und der Rückkehr in die DDR im wesentlichen nur mit Hilfe der im Besitz der Exekutive befindlichen Akten geklärt werden können. Die Vorenthaltung der Akten und die damit einhergehenden Aussagebeschränkungen machen die Durchführung der Untersuchung weitgehend hinfällig (vgl. oben I. 3. b).

- c) Mit ihrer Berufung auf § 96 STPO unterstellt die Antragsgegnerin ohne weiteres, daß ein Bekanntwerden sensibler Akten, die zum Fall Rauschenbach angelegt wurden, nur durch Verweigerung der Aktenvorlage an den Ausschuß vermieden werden kann. Diese Annahme ist unzutreffend.

Mit Recht wird immer wieder betont, daß bei Versagung der Berufung auf § 96 STPO legitime, von der Exekutive vertretene Geheimhaltungsinteressen durch entsprechende Vorkehrungen des Parlamentsrechts ausreichend geschützt sind und deshalb die parlamentsferne Vorschrift des § 96 STPO entbehrlich ist.

- Keßler, a.a.O., S. 324; Becker, a.a.O., S. 509; Pietzner, a.a.O.; Plagemann, Mehr parlamentarische Kontrolle durch Untersuchungsausschüsse, ZParl 1977, 243 (250); vgl. auch Willy Steinhof, Die rechtliche Stellung der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse in strafprozessualer Beziehung, Diss. Hamburg 1929, S. 26 (parlamentarischer Geheimnisschutz als Gegengewicht gegen unvermeidlichen Zwang zur Aktenvorlage) und Schnabel, a.a.O., S. 95

Auf derselben Linie liegt es, wenn das BVerfG im schon erwähnten Fall Kremer der Behörde die Prüfung abverlangt, "ob nicht bereits bestimmte verfahrensrechtliche Vorkehrungen zur Wahrung ihrer Belange ausreichen".

- BVerfG, a.a.O.

Der parlamentsrechtliche Geheimhaltungsschutz kann je nach den Erfordernissen des Einzelfalles in zwei Richtungen entfaltet werden:

Zum einen kann die Öffentlichkeit von der Beweiserhebung (durch Aktenvorlage) durch einfachen Mehrheitsbeschluß des Ausschusses nach Art. 44 Abs. 1 Satz 2 GG ausgeschlossen werden

- Die engen Grenzen der STPO gelten insoweit nicht: Partsch, a.a.O., S. 148, hier auch zur Praxis der Untersuchungsausschüsse

und kann der Bundestag auf Antrag des Untersuchungsausschusses Bundestagsmitgliedern, die dem Ausschuß nicht als ordentliches oder stellvertretendes Mitglied angehören, den Zutritt zur Beweiserhebung und

Beratung untersagen (§ 69 Abs. 2 2. Halbs. mit Satz 2 der Geschäftsordnung vom 2.7.1980, BGBl. I S. 1238).

- Partsch, a.a.O., S. 147 m. S. 154 ff. zur Praxis vertraulicher Sitzungen der Untersuchungsausschüsse; aus neuerer Zeit: Trossmann, Der Bundestag - Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit, JÖR 28 (1979), 1 (23 f. m. Fußn. 673)

Entsprechenden Wünschen der Antragsgegnerin hätte sich der Ausschuß mit Sicherheit nicht versagt, da er sich durchaus bewußt war und ist, daß die beanspruchten Akten u.U. geheimhaltungsbedürftige Vorgänge enthalten.

Zum anderen können Beweiserhebungen über sensible Tatsachen sowie die damit zusammenhängenden Beratungen zur Verschlusssache nach § 7 der Geheimschutzordnung des Deutschen Bundestages (Anlage 3 zur Geschäftsordnung) erklärt werden. Danach sind sensible Akten entsprechend der Kennzeichnung der Antragsgegnerin als "streng geheim" oder "geheim" zu behandeln (§ 2 Abs. 2, 3), wenn ihre Kenntnis durch Unbefugte den Bestand bzw. die Sicherheit der Bundesrepublik gefährden, dem Ansehen des Bundes schweren Schaden zufügen oder für einen fremden Staat von großem Vorteil sein würde. Das sind im wesentlichen jene Geheimhaltungsinteressen, die im Sinne der Rechtsprechung des BVerfG im Fall Kremer

- a.a.O.

auch für das Recht der Untersuchungsausschüsse akzeptiert werden müssen.

- Vgl. Ziff. 9 Abs. 3 des vom 45. DJT gefaßten Beschlusses in Vhlg., Bd. II (1965), E 173; § 13 Abs. 3 des Mustergesetzentwurfes der Präsidenten der deutschen Länderparlamente (1972), in: ZParl 1972, 429; § 14 des Gesetzes über die Untersuchungsausschüsse des Abgeordnetenhauses von Berlin (GVBl. 1970, 925);

§ 14 Abs. 2 des Gesetzes über Einsetzung und Verfahren von Untersuchungsausschüssen des Landtages von Baden-Württemberg (GBl. 1976, 194); Schlußbericht der Verfassungsenquëtekommission, a.a.O., S. 126; Fenk, Müssen Beamte als Zeugen vor parlamentarischen Untersuchungsausschüssen aussagen? ZBR 1971, 44 (51)

Die solchermaßen zu Verschlusssachen gemachten Beratungsgegenstände sind durch die Geheimschutzordnung unbefugter Kenntnisnahme und Weitergabe fast völlig entzogen (vgl. bes. §§ 4, 7 Abs. 2 und 4 sowie § 11).

Ausweislich seines Beweisbeschlusses vom 12.11.1981 (Ziff. II 2) hat der Untersuchungsausschuß auf die Anwendung der parlamentsrechtlichen Geheimschutzbestimmungen ausdrücklich (und überflüssigerweise) hingewiesen. Darüber hinaus hat er der Antragsgegnerin sogar die Möglichkeit eröffnet, sensible Akten, die nach ihrer Meinung durch den parlamentsrechtlichen Geheimnisschutz nicht ausreichend geschützt sind, zu kennzeichnen. Nimmt man die nach Parlamentsrecht bestehenden und vom Untersuchungsausschuß angebotenen Sicherungen zusammen, so kann keine Rede davon sein, daß der Ausschuß die Antragsgegnerin in Ausübung einer parlamentarischen Kontrollkompetenz zur Preisgabe von Staatsgeheimnissen zwingen könne

- Zu undifferenziert daher die diesbezügliche These von Trossmann, a.a.O., S. 66

oder auf dem Umweg über die Aktenvorlage die Offenlegung vertraulicher Mitteilungen betreibe, die in der parlamentarischen Kontrollkommission zum Fall Rauschenbach gemacht worden sind.

- So die Abgeordneten Jahn (Marburg, SPD) und Engelhard (FDP) in der Beratung des Antrags auf Einsetzung des Untersuchungsausschusses Rauschenbach, Plenarprotokoll 9/57, 3310 (A) bzw. 3311 (A)

Wie das HambVerfG in dem Streit um die Aktenvorlage im Falle des hamburgischen Untersuchungsausschusses zur Klärung der Irangeschäfte der HSTG deutlich ge-

macht hat, kann den Mitgliedern des Untersuchungsausschusses auch nicht unterstellt werden, daß sie die Vertraulichkeit bei der Behandlung sensibler Akten mißachten werden.

- Vgl. den Bericht in der FAZ v. 27.11.1981

Die Verweigerung der Aktenvorlage unter Berufung auf § 96 STPO stellt daher so lange eine unverhältnismäßige und unzulässige Beschränkung parlamentarischer Kontrollrechte dar, wie die Antragsgegnerin nicht erklärt hat, warum die dargelegten Schutzvorkehrungen in concreto ihren Geheimhaltungsinteressen nicht genügend Rechnung tragen. Dies ist bis heute nicht geschehen.

2. Eine Verfassungsverletzung muß auch darin gesehen werden, daß die Antragsgegnerin sich weigert, ihre angeblichen Geheimhaltungsinteressen dem Ausschuß gegenüber zu substantiieren.

a) Im unmittelbaren Anwendungsbereich der STPO geht die neueste Judikatur von einer Substantiierungslast der Behörden aus

- BVerfG, NJW 1981, 1719 (1725); OLG Hamburg, NJW 1982, 297 (298); Vgl. a. BGH, NJW 1980, 464 (465)

Diese Last obliegt bei "sinngemäßer" Anwendung des § 96 STPO auf das parlamentarische Untersuchungsverfahren auch der Antragsgegnerin. Gesichtspunkte für eine abweichende Handhabung sind nicht ersichtlich. Vielmehr ist zu betonen, "daß in einem demokratisch regierten Staat die Weigerung der Regierung, an der parlamentarischen Aufklärung von Mißstandsfällen mitzuwirken, in die die Exekutive verwickelt ist, sich

einer kritischen Öffentlichkeit gegenüber nur mit wirklich überzeugenden Begründungen durchsetzen läßt".

- Schlußbericht der Verfassungsenquêtekommis-
sion, a.a.O., S.134

Im übrigen widerspricht es dem Respekt, den Verfassungsorgane einander schulden, wenn ein Organ die zur Kompetenzausübung eines anderen Verfassungsorgans zulässigen und notwendigen Informationen ohne (ausreichende) Gründe verweigert. Dementsprechend sind auch in der Praxis der Untersuchungsausschüsse - in Übereinstimmung mit einer seit langem erhobenen Forderung des Schrifttums -

- Jacobi, Empfiehlt sich eine Abänderung der Bestimmungen über parlamentarische Untersuchungsausschüsse, um den ungestörten Verlauf des Strafverfahrens und die Unabhängigkeit des Richtertums sicherzustellen? Referat auf dem 34. DJT (1926), in: Vhlg. Bd.II (1927), S. 72 sub 7 und S. 101; K. Rosenfeld, Diskussionsbeitrag, ebd., S. 118 f.; Ehmke, a.a.O., S. 419; Schnabel, a.a.O., S. 101; Fenk, a.a.O., S. 52

fast ausnahmslos besondere Gründe für die Verweigerung der Aktenvorlage angegeben worden.

- Vgl. Partsch, a.a.O., S. 129

Nach den Vorschlägen der Verfassungsenquêtekommis-
sion soll die Substantiierungspflicht im Grundgesetz positiviert werden.

- Schlußbericht, a.a.O., S. 133 f.

- b) Die somit unzweifelhafte Substantiierungslast obliegt der Antragsgegnerin gegenüber dem Ausschuß. Schon unter der Geltung der WRV wurde aus der Tatsache, daß nach Art. 34 die "Ausschüsse" Beweise erheben, der zutreffende Schluß gezogen, dies könnte nur bedeuten, daß alle Ausschußmitglieder zur Mitwirkung bei

der Beweiserhebung berufen sind.

- Ch. Schachtel, Die sinngemäße Anwendung der Strafprozeßordnung auf das Verfahren der Untersuchungsausschüsse, Diss. Heidelberg 1927, S. 15 (Hervorh. hier)

Für Art. 44 Abs. 1 GG gilt nichts anderes. Auch hier wird dem Ausschuß als Ganzem das Recht zugesprochen, die erforderlichen Beweise zu erheben.

- Kreft, a.a.O., S. 83

Steht aber das Beweiserhebungsrecht dem Untersuchungsausschuß als Ganzem zu, so müssen folgerichtig regierungsseitige Beschränkungen dieses Rechts auch gegenüber dem Ausschuß als Ganzem begründet werden. Eine etwaige Besorgnis, daß die Bekanntgabe der Gründe bereits potentiell geheimnisgefährdend sei, kann durch die Bekanntgabe in einer vertraulichen Sitzung des Untersuchungsausschusses ausgeräumt werden.

- So schon Jacobi, a.a.O.

c) Was die inhaltliche Anforderung an die Begründung für eine Verweigerung der Aktenvorlage anlangt, so reicht schon im Strafprozeßrecht die pauschale Berufung auf § 96 StPO und damit auf das Wohl des Bundes und der Länder nicht aus. So hat das BVerfG im Fall Kremer ausgeführt, die Behörde sei auch dann, wenn die Geheimhaltungsinteressen nur eine unvollständige Auskunft zulassen, verpflichtet, die Gründe ihrer Weigerung verständlich zu machen, schon um das Gericht in die Lage zu versetzen, auf die Beseitigung etwaiger Hindernisse hinzuwirken und auf die Bereitstellung des bestmöglichen Beweises zu dringen.

- BVerfG, NJW 1981, 1719 (1725)

Im gleichen Sinne verlangt das OLG Hamburg eine Rechtfertigung der Verweigerung, die ausreicht, um

dem Gericht eine eigene Abwägung der widerstreitenden Interessen zu ermöglichen.

- OLG Hamburg, NJW 1982, 297 (298). - Vgl. auch BGH, NJW 1980, 464 (465), wonach sich das Gericht um eine "substantiierte Äußerung" der Behörde bemühen muß

Diese Anforderungen gelten "singgemäß" für Untersuchungsausschüsse. Auch hier müssen im Hinblick auf die Auswirkungen für die weitere Beweisaufnahme die Gründe derart substantiiert werden, daß dem Untersuchungsausschuß die Verweigerung der Aktenvorlage oder die Beschränkung der Aussagegenehmigung einsichtig wird und er von der Berechtigung der Verweigerung überzeugt ist.

- Vgl. Schlußbericht der Verfassungsenquete-kommission, a.a.O.

Mit Recht hat deshalb das HambVerfG jüngst die Ansicht vertreten, daß die bloße Berufung auf eine Gefährdung des Staatswohls zu wenig konkretisiert sei, um eine Aktenverweigerung zu rechtfertigen.

- Nach dem Bericht der FAZ v. 27.11.1981

Sie kommt einem "blanken Nein" gleich.

- Fenk, a.a.O., vgl. auch Ehmke, a.a.O.: Begründung "im einzelnen"

- d) Den dargelegten Maßstäben ist die Antragsgegnerin bisher dem Ausschuß gegenüber nicht gerecht geworden. Ausweislich der oben unter I. 3. b) wiedergegebenen Erklärung von Staatssekretär Lahnstein in der 3. Sitzung des Untersuchungsausschusses weigert sich die Antragsgegnerin, in eine Substantiierung der Geheimhaltungsinteressen im Fall Rauschenbach auch nur einzutreten. Sollten überhaupt legitime Geheimhaltungsgründe vorliegen, übersieht die Antragsgegnerin offenbar die Möglichkeit, diese in einer vertraulichen Sitzung des Ausschusses darzulegen. Diese

Linie setzt die am 21.12.1981 bekanntgegebene Entscheidung der Antragsgegnerin fort: Die Behauptung, die Entscheidung sei aufgrund einer sorgfältigen Güterabwägung zustande gekommen, bleibt abstrakt und damit wertlos. Das Angebot, die Gründe dem Ausschußvorsitzenden und seinem Stellvertreter zu erläutern, ändert daran nichts, weil die Substantiierungspflicht dem Ausschuß gegenüber besteht.

3. Das "Angebot" der Antragsgegnerin, nur dem Vorsitzenden des Untersuchungsausschusses und seinem Stellvertreter Akteneinsicht zu gewähren und die Gründe für diese Haltung der Regierung zu erläutern, ist keine verfassungsrechtlich akzeptable Kompensation für Rechte des Untersuchungsausschusses im Zusammenhang mit der Vorlage sensibler Akten.
 - a) Wie ausgeführt, sind von Verfassungs wegen alle Ausschußmitglieder gleichermaßen zur Mitwirkung an der Beweiserhebung berufen. Insoweit haben der Vorsitzende bzw. sein Stellvertreter abweichend von § 221 STPO lediglich die Stellung eines Verhandlungsleiters, etwa wie der Parlamentspräsident. Sie agieren als primus inter pares.

- Alsberg, Empfiehlt sich eine Abänderung der Bestimmungen über parlamentarische Untersuchungsausschüsse, um den ungestörten Verlauf des Strafverfahrens und die Unabhängigkeit des Richtertums sicherzustellen? Gutachten für den 34. DJT, in: Vhlg. Bd. I (1926), 332 (345); Schachtel, a.a.O., S. 16; Steinhof, a.a.O., S. 11; Hatschek/Kurtzig, Deutsches und preußisches Staatsrecht, 2. Aufl., Bd. 1 (1930), S. 702; Kreft, a.a.O., S. 83; Partsch, a.a.O., S. 58

Die geschilderte Rechtslage ist Ausdruck der im Diätenurteil herausgestellten formalen Gleichstellung aller Parlamentsmitglieder im Wahl- und Parlamentsrecht.

- BVerfGE 40, 296 (317 f.)

Diese Gleichstellung mißachtet das "Angebot" der Antragsgegnerin, weil es dem Ausschußvorsitzenden und seinem Stellvertreter eine ihnen nicht zukommende Vorzugsstellung einräumt. Folgerichtig hat der Ausschußvorsitzende das "Angebot" unter Hinweis auf die in der Annahme liegende Selbstbeschränkung des Ausschusses abgelehnt, zumal eine solche Selbstbeschränkung nach den am 12.11.1981 gefaßten Beschlüssen des Ausschusses eindeutig nicht gewollt war.

- Vgl. Teil II Ziff. 2 des Beweisbeschlusses und des internen Ausschußbeschlusses

- b) Die unzulässige Beschränkung, die das "Angebot" der Antragsgegnerin dem Ausschuß auferlegt, wird auch daran deutlich, daß der Ausschußvorsitzende und sein Stellvertreter nicht befugt sind, ihr gewonnenes Wissen an die übrigen Ausschußmitglieder weiterzugeben. Eine diesbezügliche Ermächtigung ist nicht erteilt worden, insbesondere auch nicht in der am 21.12.1981 mitgeteilten Entscheidung der Antragsgegnerin. Sie wäre auch inkonsequent, weil sie das Ziel des "Angebotes", dem Ausschuß als Ganzem sensible Informationen vorzuenthalten, ad absurdum führen müßte. Selbst wenn man aber von einer Befugnis zur Weitergabe des gewonnenen Wissens ausgehen wollte, so läge darin eine Verletzung des Grundsatzes der Unmittelbarkeit der Beweisaufnahme durch die Antragsgegnerin. Dieser Grundsatz mag im parlamentarischen Untersuchungsverfahren nicht zwingend vorgeschrieben sein.

- Vgl. Heck, a.a.O., S. 53/54; Schachtel, a.a.O., S. 19; Halstenberg, a.a.O., S. 59; Maunz, a.a.O., Rdnr. 51; weitergehend anscheinend Partsch, a.a.O., S. 73

Aber es kann nicht angehen, daß die Exekutive dem Untersuchungsausschuß eine mittelbare Beweisaufnahme aufzwingt, indem sie beweiserhebliche Unterlagen nur bestimmten Ausschußmitgliedern zugänglich

macht und dadurch die übrigen Mitglieder auf Befragung oder Zeugenvernehmung der "bevorrechtigten" Mitglieder verweist.

- c) Gemessen am Maßstab der Gewaltenteilung schwächt jede "Subdivision" des Parlaments dieses gegenüber der Exekutive. Sie ist deshalb nur unbedenklich, wenn sie im Ergebnis wieder zu einer einheitlichen Gewalt "Parlament" führt.

- Vgl. Leisner, Gewaltenteilung innerhalb der Gewalten, Festgabe Maunz, 1971, 267 (272); M. Schröder, Planung auf staatlicher Ebene, 1974, S. 65 f.

Die "Subdivision" zwischen Parlament und Untersuchungsausschuß in der Durchführung des Untersuchungsverfahrens ist in Art. 44 GG vorgeschrieben. Der Untersuchungsausschuß mag sich für weitere "Subdivisionen" entscheiden, wenn dadurch das Gewicht der parlamentarischen Kontrolle nicht geschwächt wird. Keinesfalls kann es aber zulässig sein, daß die Exekutive ihrerseits dem Ausschuß "Subdivisionen" aufzwingt, indem sie sensible Informationen nur "bevorrechtigten" Ausschußmitgliedern mitteilt und die übrigen Mitglieder vom unmittelbaren Zugang zu den Informationen dauerhaft ausschließt. Die darin liegende Schwächung des parlamentarischen Untersuchungsrechts verletzt das Gewaltenteilungsprinzip.

Noch aus einem weiteren Grunde ist das Gewaltenteilungsprinzip tangiert. Das "Angebot" der Antragsgegnerin hebt die Distanz zwischen Legislative und Exekutive durch Verwischung der Verantwortlichkeiten auf.

- Vgl. dazu Zwischenbericht der Verfassungs-enquêtekommission, a.a.O., S. 27 f.; Schröder, a.a.O., S. 63 und zuletzt E. Klein, Die Kompetenz- und Rechtskompensation, DVBl. 1981, 661 (665 sub c)

Mitglieder des Untersuchungsausschusses sollen in eine Entscheidungsverantwortung eingebunden werden, die der Antragsgegnerin als Trägerin staatlicher Geheimhaltungsinteressen allein obliegt. Der Ausschußvorsitzende hat das hierin liegende Ansinnen richtig erkannt: Es könne nicht Aufgabe des Untersuchungsausschusses sein, der Antragsgegnerin bei ihren Bemühungen, dem Untersuchungsausschuß ein Beweismittel vorzuenthalten, Hilfestellung zu leisten. Es ist sicher richtig, daß Reformbestrebungen im Recht der Untersuchungsausschüsse seit langem auch dahingehen, "einseitige" Entscheidungen über Geheimhaltungsinteressen durch Konfliktregelungsinstanzen zu neutralisieren.

- Vgl. Achterberg, Parlamentarische Kontrollrechte, DOV 1977, 548 (550 m. Fußn. 17)

U.a. ist der Vorschlag gemacht worden, bei Verweigerung der Aktenvorlage oder Aussagebeschränkungen solle der Vorsitzende des Untersuchungsausschusses über die Zulässigkeit entscheiden. Gegen seine Entscheidung soll die Regierung, ein Drittel der Ausschußmitglieder oder eine Fraktion das Parlamentsplenum anrufen können.

- Sondervotum B. Hirsch und Engelhard zum Schlußbericht der Verfassungsenquêtékommision, a.a.O., S. 157

Derartige Vorstellungen mögen auch die Absicht der Antragsgegnerin bestimmt haben, in Übereinstimmung mit dem Ausschuß die Grenze für eine Berufung auf § 96 STPO möglichst weit nach hinten zu verschieben.

- Vgl. Staatsekretär Lahnstein in der 3. Sitzung des Untersuchungsausschusses

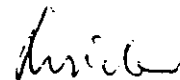
Sie lassen sich indessen wegen der damit verbundenen Eingriffe in Rechte des Untersuchungsausschusses nach geltendem Recht nicht verwirklichen, ganz ab-

gesehen davon, daß ein Letztentscheidungsrecht des Ausschußvorsitzenden und seines Stellvertreters nicht einmal de constitutione ferenda vorgeschlagen wird.

4. Zusammenfassend ist zu sagen, daß die Antragsgegnerin durch ihr Verhalten das parlamentarische Untersuchungsrecht in mehrfacher Hinsicht verletzt: Sie nimmt das Recht zur Verweigerung der Aktenvorlage in Anspruch, obschon der parlamentsrechtliche Geheimnisschutz angeblichen Geheimhaltungsinteressen Genüge tut, und sie weigert sich, dem Ausschuß die Notwendigkeit der Geheimhaltung darzulegen. Die zum Zwecke der Regierungskontrolle eingeleitete Untersuchung im Falle Rauschenbach wird damit praktisch undurchführbar. Diese schwerwiegende Beeinträchtigung parlamentarischer Rechte räumt das "Angebot", dem Vorsitzenden des Untersuchungsausschusses und seinem Stellvertreter Akteneinsicht zu gewähren, nicht aus. Vielmehr beinhaltet es zusätzlich die Verletzung der Gleichheit der Ausschußmitglieder, der Unmittelbarkeit der Beweisaufnahme und des Gewaltenteilungsprinzips. Das BVerfG wird nunmehr Gelegenheit haben, die Übergriffe in das parlamentarische Untersuchungsrecht zurechtzurücken.

2 Anlagen

Trier, den 10. März 1972



(Prof. Dr. Meinhard Schröder)