GOETHE UNIVERSITÄT FRANKFURT AM MAIN

Prof. Dr. Ute Sacksofsky, M.P.A.(Harvard)

Goethe-Universität, FB 01, Prof. Sacksofsky
Postfach 11 19 32, D-60629 Frankfurt am Main

Fachbereich Rechtswissenschaft
Institut für Öffentliches Recht

Telefon +49 (0 69) 7 98 - 3 42 85
Telefax +49 (0 69) 7 98 - 3 45 13
E-Mail Hommel@jur.uni-frankfurt.de
Sekretariat.Sacksofsky@jur.uni-frankfurt.de
www.jura.uni-frankfurt.de/sacksofsky/

Datum: 16.1.2020

Stellungnahme zum erweiterten Berichterstattergespräch des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung mit dem Thema „Zugang zu Verschlusssachen eines abgeschlossenen Untersuchungsausschusses" am Freitag, den 17. Januar 2020

1. Dürfen Verschlusssachen eines abgeschlossenen Untersuchungsausschusses Mitgliedern des Bundestages zugänglich gemacht werden, insbesondere auch in späteren Wahlperioden?

Zu der Frage, ob Verschlusssachen eines abgeschlossenen Untersuchungsausschusses anderen Mitgliedern des Bundestags zugänglich gemacht werden dürfen, trifft § 16 PUAG keine Regelung. § 16 PUAG regelt die Frage des Zugangs ausschließlich für die Zeit des Bestehens eines Untersuchungsausschusses. Dies ergibt sich schon aus Reichweite und Anwendungsbereich des PUAG selbst. Das PUAG trifft allein Regelungen, die Einsetzung und Verfahren von Untersuchungsausschüssen betreffen; die Zeit nach Beendigung des Untersuchungsausschusses ist ersicht-

lich nicht Regelungsgegenstand dieses Gesetzes. § 16 Abs. 2 PUAG, der die Verschwiegenheitspflicht über die Auflösung des Untersuchungsausschusses hinaus ausdehnt, komplettiert nur den Geheimhaltungsschutz in geradezu zwingender Weise für die ehemaligen Mitglieder des Untersuchungsausschusses und kann nicht als Gegenargument herangezogen werden.

Die Frage, ob Abgeordnete Zugang zu Verschlusssachen eines abgeschlossenen Untersuchungsausschusses haben, richtet sich daher (allein) nach allgemeinen Regeln des Parlamentsrechts. Danach folgt aus dem Status des Abgeordneten nach Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG ein Frage- und Informationsrecht. In der jüngsten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 147, 50) ist das parlamentarische Frage- und Informationsrecht weiter gestärkt worden. § 16 GO-BT konkretisiert dieses Recht, indem es Mitgliedern des Bundestages das Recht zuspricht, „alle Akten einzusehen, die sich in der Verwahrung des Bundestages oder eines Ausschusses befinden“.
In § 16 Abs. 4 ist geregelt, dass für Verschlusssachen die Bestimmungen der Geheimschutzordnung des Deutschen Bundestages gelten. Mit der Anwendung der Geheimschutzordnung ist auch sichergestellt, dass Verschlusssachen nicht einfach der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden. Die Befürchtungen, die im Aktenvermerk PD 4 vom 26.5.2019, geäußert werden, treffen daher im Ergebnis nicht zu.

Die gegenteilige Auffassung würde zu dem geradezu absurd anmutenden Ergebnis führen, dass kein Mitglied des Bundestages mehr die Verschlusssachen eines abgeschlossenen Untersuchungsausschusses einsehen könnte. Denn nach Abschluss des Untersuchungsausschusses kann es keine Mitglieder des Untersuchungsausschusses mehr geben. Wäre § 16 PUAG auf die Zeit nach Beendigung eines Untersuchungsausschusses anwendbar, könnten daher nur noch Mitglieder der Bundesregierung und des Bundesrates die Verschlusssachen des Untersuchungsausschusses einsehen.

Das hier vertretene Ergebnis entspricht demgegenüber – nach einer kursorischen Durchsicht – auch der Staatspraxis. Insbesondere, aber nicht nur, Untersuchungsausschüsse, die einen früheren Untersuchungsausschuss „fortführen“ ziehen die Unterlagen des vorhergegangenen Untersuchungsausschusses routinemäßig – und

sinnvollerweise – heran. Um nur einige Beispiele zu nennen: Der 3. Untersuchungsausschuss der 18. WP (NSU II) hat sämtliche Ausschussprotokolle, Ausschussdrucksachen, Beweisbeschlüsse und Ausschussmaterialien des 2. Untersuchungsausschusses der 17. WO einbezogen (BT-Drucks. 18/12950, S. 71), worunter auch als „geheim“ eingestufte Vernehmungen gefallen sein müssen (s. BT-Drs. 17/14600, S. 1306, 1307, 1308). Der 1. Untersuchungsausschuss der 14. Wahlperiode (Parteispenden) hat Unterlagen des 2. Untersuchungsausschuss der 13. Wahlperiode (DDR-Vermögen) herangezogen, worunter sich auch geheime Dokumente befunden haben.

2. Sollte Frage 1 verneint werden: Ist eine Zugänglichmachung ggf. zulässig, soweit besondere fachliche Gründe vorgebracht werden, insbesondere aktuelle Beratungen in einem Fachausschuss? An welche Voraussetzungen ist dies ggf. geknüpft?

Entfällt.

3. Sollten Frage 1 und/oder Frage 2 ganz oder teilweise verneint werden: Ist es ggf. zulässig, Verschlusssachen eines abgeschlossenen Untersuchungsausschusses den ehemaligen Mitgliedern des Untersuchungsausschusses zugänglich zu machen? Ist es dafür erforderlich, dass diese weiterhin Mitglieder des Bundestages sind?

Nach der hier vertretenen Auffassung haben Mitglieder des Bundestages ohnehin das Recht auf Zugang (unter Anwendung der Geheimschutzordnung; s. oben zu Frage 1). Würde man dies verneinen, aber ehemaligen Mitgliedern des Untersuchungsausschusses den Zugang ermöglichen, würde dies einen evidenten Verstoß gegen die Gleichheit der Abgeordneten darstellen. Die ehemaligen Mitglieder eines

Untersuchungsausschusses haben keine privilegierte Stellung, nachdem die Arbeit im Untersuchungsausschuss abgeschlossen ist.

4. Ist es für die vorstehenden Fragen von Bedeutung, ob der Untersuchungsausschuss selbst eine Zugangsregelung zu Verschlusssachen für die Zeit nach seiner Auflösung getroffen hat?

Für die vorstehenden Fragen ist nicht von Bedeutung, ob der Untersuchungsausschuss selbst eine Regelung getroffen hat. Der Untersuchungsausschuss ist ein Instrument parlamentarischer Kontrolle und damit ein Unterorgan des Bundestages. Da das Mandat des Untersuchungsausschusses beendet ist, kann er für die Zeit danach den Bundestag als Gesamtgremium nicht mehr binden.

Dies gilt zumal, als der Geheimhaltungsgrad von Materialien zeitsensitiv ist. Mit zunehmendem Zeitablauf kann sich die Notwendigkeit der Geheimhaltung verändern. Davon geht auch die Rechtsprechung aus (siehe z.B. BVerfGE 147, 50 Rn. 339 ff.). Wegen der überragenden Bedeutung des Informationsrechts des Abgeordneten muss es auch prinzipiell möglich sein, Geheimhaltungsgrade zu ändern. Anstelle des ursprünglich einstufenden Untersuchungsausschusses, der ja nicht mehr existiert, fällt dieses Recht nach den Grundgedanken der Geheimschutzordnung an den Präsidenten des Deutschen Bundestages (§ 3 Abs. 3 GSO).

5. Ist für die Zugänglichmachung zu unterscheiden zwischen Verschlusssachen, die der aufgelöste Untersuchungsausschuss selbst eingestuft hat (z.B. Protokolle über Zeugenvernehmungen} und solchen, die er von einer anderen herausgebenden Stelle erhalten hat?

Die Unterscheidung ist von Bedeutung für das Verfahren, nach dem die Einsichtnahme erfolgt.

Für die Einsichtnahme in Verschlusssachen, die der Untersuchungsausschuss selbst eingestuft hat, gelten schlicht die Regeln der Geheimschutzordnung (einschließlich der Möglichkeit, die Einstufung zu verändern, s. oben zu Frage 4).

Für die Einsichtnahme in Verschlusssachen, die der Untersuchungsausschuss von einer anderen herausgebenden Stelle erhalten hat, ist die Zustimmung der herausgebenden Stelle erforderlich. Da die herausgebende Stelle solche Verschlusssachen nur unter den Voraussetzungen und für die Zwecke des Untersuchungsausschusses herausgegeben hat, wäre eine Zugänglichmachung für andere Zwecke nicht bereits von der Herausgabe-Entscheidung umfasst. Dies entspricht auch der Staatspraxis. Bei den oben genannten Beispielen, in denen Verschlusssachen vorhergehender Untersuchungsausschüsse verwendet wurden, wurde jeweils die Zustimmung der herausgebenden Stelle eingeholt.