

BUNDESVERFASSUNGSGERICHT

- 2 BVE 3/07 -



**Im Namen des Volkes**

**In dem Verfahren  
über  
die Anträge festzustellen**

1. dass die Antragsgegnerin die dem Deutschen Bundestag nach Art. 44 GG zustehenden verfassungsmäßigen Rechte verletzt hat, indem sie die Aussagegenehmigungen der Zeugen D., C., S., Dr. S., K. und U. für ihre Aussage vor dem 1. Untersuchungsausschuss der 16. Wahlperiode des Deutschen Bundestages mit den pauschalen und unspezifizierten Beschränkungen des folgenden Wortlautes versah:

„Von der Aussagegenehmigung ausgenommen sind Vorgänge, die dem Kernbereich der exekutiven Eigenverantwortung zuzurechnen sind (im Sinne der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts vom 17. Juli 1984 - BVerfGE 67, 100, 139\* - und vom 30. März 2004 - BVerfGE 110, 199, 214 ff.). Dies betrifft insbesondere Angaben über die Willensbildung der Bundesregierung durch Erörterungen im Kabinett oder ressortübergreifende und -interne Abstimmungsprozesse zur Vorbereitung von Kabinett- und Ressortentscheidungen.“

sowie

„Angaben und Erklärungen,

- die unter Geheimhaltungsgrade fallen, weil besondere Gründe des Wohls des Bundes oder eines Landes entgegenstehen, insbesondere wenn Nachteile für die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland oder ihre Beziehungen zu anderen Staaten zu besorgen sind, oder

- die Umstände aus dem persönlichen Lebensbereich bzw. Geschäfts- oder Betriebsgeheimnisse Privater betreffen,

dürfen nur in nichtöffentlicher Sitzung, erforderlichenfalls in Anwendung der Geheimschutzordnung des Deutschen Bundestages erfolgen. Soweit im Einzelfall die Wahrung des Staatswohls ausnahmsweise jeglicher Erörterung eines Sachverhalts im Rahmen der Beweisaufnahme durch den Untersuchungsausschuss entgegensteht, dürfen zu diesem Sachverhalt keine Angaben und Erklärungen erfolgen“,

2. dass die Antragsgegnerin die dem Deutschen Bundestag aus Art. 44 GG zustehenden Rechte verletzt hat, indem sie die im Antrag zu 1. bezeichneten Aussagegenehmigungen unter dem Gesichtspunkt einer Tangierung des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung nach eigenem Verständnis dahingehend beschränkt hat, dass jedwede Aussagen zur sogenannten „Präsidentenrunde“ sowie zur ND-Lage (Nachrichtendienstliche Lage) nicht gestattet sind,

3. dass die Antragsgegnerin die dem Deutschen Bundestag nach Art. 44 GG zustehenden verfassungsmäßigen Rechte verletzt hat, indem sie dem 1. Untersuchungsausschuss der 16. Wahlperiode des Deutschen Bundestages die Vorlage von Akten zunächst unter pauschalem Verweis auf den Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung sowie Belange des Staatswohls und die Nichtbetroffenheit des Untersuchungsgegenstandes verweigerte und hierzu lediglich folgende nicht näher spezifizierte Begründungen mitteilte bzw. nachschob:

„Die Zuordnung der im Zusammenhang mit der sog. Präsidentenrunde erstellten Unterlagen zum verfassungsrechtlich geschützten ‚Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung‘ und die damit einhergehende Herausgabeverweigerung sind aus Sicht der Bundesregierung rechtlich geboten. Eine Herausgabe der Unterlagen widerspricht dem Wesen der Beratungen, die hochrangig und mit eng begrenztem Teilnehmerkreis erfolgen und jedenfalls insoweit als Arkanbereich der Bundesregierung in Sicherheitsfragen mit dem Kabinett vergleichbar sind. Die Teilnehmer vertreten die jeweiligen Mitglieder der Bundesregierung. Die Besprechungen der sog. Präsidentenrunde bereiten die Willensbildung in den beteiligten Ressorts und ggf. des Kabinetts vor. Hinzu kommt, dass die in der sog. Präsidentenrunde erörterten Vorgänge typischerweise von hoher sicherheitspolitischer Bedeutung und häufig auch von erheblicher Relevanz für sensible außenpolitische Kontakte sind. Insoweit sind zugleich herausragende Belange der Staatswohlschranke berührt. Die sog. Präsidentenrunde findet in einer informellen, sachlich-freimütigen Atmosphäre statt, in der sich alle Beteiligten nach bestem Wissen und Gewissen zu streng vertraulichen Themen äußern können. Diese Offenheit ist für die Exekutive notwendige Voraussetzung, um im Kernbereich funktionsfähig und eigenverantwortlich handeln und nachrichtendienstliche Schutzaufgaben wirksam wahrnehmen zu können. Die Offenheit wird gerade bei Vorgängen mit internationalen und außenpolitischen Bezügen im Sinne einer einengenden Vorwirkung beeinträchtigt, wenn die daran Beteiligten fürchten müssen, dass ihre Äußerungen und Entscheidungen im Verhältnis zu anderen Verfassungsorganen oder gar der Öffentlichkeit publik würden. Die vorgenommene Prüfung hat ergeben, dass Gesichtspunkte der Funktionsfähigkeit und Eigenverantwortung der Regierung (Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung) ebenso wie existenzielle Sicherheits- und Geheimschutzbelange (Staatswohl) das Informationsinteresse des Parlaments - wie regelmäßig in diesen Fällen - überwiegen und dass Aufzeichnungen über die Erörterungen nicht herausgegeben werden müssen“,

sowie

„die Zuordnung von Unterlagen zur Vor- und Nachbereitung von Sitzungen des Innen-, Auswärtigen und Rechtsausschusses [...] zum verfassungsrechtlich geschützten ‚Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung‘ und die damit einherge-

hende Herausgabeverweigerung sind aus Sicht der Bundesregierung geboten“,

sowie

„die Zuordnung von Unterlagen zur Vor- und Nachbereitung von Sitzungen des [...] Parlamentarischen Kontrollgremiums zum verfassungsrechtlich geschützten ‚Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung‘ und die damit einhergehende Herausgabeverweigerung sind aus Sicht der Bundesregierung geboten“,

sowie

„Die erneute Prüfung der übrigen Unterlagen ergab, dass auch sie dem Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung zuzuordnen waren. [...] Auch diese Unterlagen unterfallen dem Arkanbereich des Verfassungsorgans Bundesregierung. Sie betreffen die interne Abstimmung und Vorbereitung der Art und Weise, wie die Bundesregierung dem Verfassungsorgan Deutscher Bundestag gegenübertritt. Dem liegen politische und ggf. taktische Überlegungen zugrunde, die die Exekutive mit Blick auf den Gewaltenteilungsgedanken auch im Nachhinein für sich behalten können muss. Die Gewaltenteilung ist beeinträchtigt, wenn die Exekutive Gefahr läuft, dass ihre entsprechenden Unterlagen in Untersuchungsausschüssen offen gelegt werden müssten. Die vorgenommene Prüfung ergab daher, dass Gesichtspunkte der Funktionsfähigkeit und Eigenverantwortung der Regierung (Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung) das Informationsinteresse des Parlaments - wie regelmäßig in diesen Fällen - überwiegen und dass entsprechendes Schriftgut nicht herausgegeben werden muss“,

sowie

„Zudem wird aus Gründen des Staatswohls kein Schriftgut vorgelegt, welches Gesprächsvorbereitungen mit Repräsentanten anderer Staaten [...] diene [...]. Die vorgenommene Prüfung hat ergeben, dass Gesichtspunkte der Funktionsfähigkeit und Eigenverantwortung der Regierung (Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung) ebenso wie Belange der internationalen Diplomatie (Staatswohl) das Informationsinteresse des Parlaments wiederum überwiegen, und dass entsprechende Unterlagen nicht herausgegeben werden“,

sowie

„Herausnahme zum Schutz des Kernbereichs der exekutiven Eigenverantwortung“,

sowie

„Nach Durchsicht der Aktenstücke kann ich mein Einvernehmen zur Vorlage eines Teils dieser Aktenstücke nicht erteilen. Ich bitte - auch im Namen des Auswärtigen Amtes und des Bundesnachrichtendienstes - dringlich darum, dass die Vorlage der genannten Aktenstücke unterbleibt, da sie das Staatswohl im Sinne des Art. 44 GG i.V.m. § 96 StPO beeinträchtigt“, sowie

„dass die angeforderten Unterlagen nach Ansicht der Bundesregierung in keinem sachlichen Zusammenhang mit dem Untersuchungsauftrag stehen“,

sowie

„Ergänzend möchte ich mit Blick auf den Untersuchungsauftrag darauf hinweisen, dass es um die Aufklärung deutscher Bemühungen im Fall des Herrn K. und um Konsequenzen aus Vernehmungen/Befragungen deutscher Behördenmitarbeiter geht. Aktivitäten türkischer Stellen sind damit nicht erfasst“,

4. dass die Antragsgegnerin die dem Deutschen Bundestag nach Art. 44 GG zustehenden verfassungsmäßigen Rechte verletzt hat, indem sie dem 1. Untersuchungsausschuss der 16. Wahlperiode des Deutschen Bundestages die Vorlage von Akten unter dem Hinweis darauf, dass diese nicht dem Untersuchungsauftrag des Untersuchungsausschusses unterfielen, verweigerte, und zwar mit den folgenden Begründungen:

„dass im Aktenbestand des Bundesministeriums des Innern und seines Geschäftsbereichs keine Unterlage identifiziert worden ist, die dem Beweisbeschluss unterfällt und der Ziffer III. des Untersuchungsauftrages zuzuordnen ist“,

ferner

„dass der Bundesnachrichtendienst alle zum Komplex III./M. K. einschlägigen Unterlagen bereits in Erfüllung des Beweisbeschlusses 16-15 vorgelegt hat“,

außerdem

„Bei der Auslegung von Ziffer III. des Untersuchungsauftrages hat die Bundesregierung in allgemeiner Hinsicht den Hintergrund berücksichtigt, der den Deutschen Bundestag zur Einsetzung des Untersuchungsausschusses veranlasst hat. Der Untersuchungsauftrag knüpft ausweislich seines Vorspanns an den Bericht der Bundesregierung an das Parlamentarische Kontrollgremium des Deutschen Bundestages vom 20. Februar 2006 an. Er zielt auf die Klärung der danach ‚noch offenen Fragen, Bewertungen und gebotenen Konsequenzen‘. Der Deutsche Bundestag hat insoweit keine wiederholende Untersuchung sämtlicher Fallaspekte aufgegeben. In Einklang damit greift Ziffer III. des Untersuchungsauftrages einzelne Aspekte des Falles von Herrn K. heraus und formuliert spezifische, sachlich umgrenzte Fragen. Im Hinblick auf die im Schreiben von Herrn Abgeordneten S. hierzu aufgeworfenen Einzelfragen verweise ich auf den anliegenden Vermerk. Daraus ergeben sich die Gründe dafür, weshalb die Bundesregierung die bisherige Auslegung des Untersuchungsauftrages beibehält und das mit Ausschussdrucksache 374 zum Ausdruck gebrachte Beweiserhebungsbegehren von Herrn Abgeordneten S. den vom Deutschen Bundestag vorgegebenen Untersuchungsrahmen ganz offensichtlich verlässt“,

weiterhin

„dass im Bundesministerium des Innern und seinem Geschäftsbereich keine von diesem Beweisbeschluss umfassten Unterlagen mit Bezug zur Ziffer III. des Untersuchungsauftrages vorliegen“,

darüber hinaus

„Bei der Zusammenstellung der Unterlagen hat sich die Bundesregierung an folgenden Maßgaben orientiert:

(...)

Zu Ziffer III.5. des Untersuchungsauftrags werden Unterlagen über konsularische Betreuungsbemühungen sowie über die Abläufe innerhalb der Bundesregierung bzw. der Sicherheitsbehörden über die Frage des Umgangs mit Freilassungserwägungen auf amerikanischer Seite vorgelegt (ausgenommen diejenigen nach Beginn der erfolgreichen Freilassungsbemühungen der Bundesregierung im Januar 2006)“,

sowie

„dass der Erlass des Bundesministeriums des Innern an das Bundesamt für Verfassungsschutz vom 24.11.2005 keinen Bezug zu Ziffer III. des Untersuchungsauftrages hat“,

ferner

„dass zu dem Gespräch vom 27.10.2005 keine Unterlagen identifiziert wurden, die der Ziffer III. des Untersuchungsauftrages zuzuordnen sind“,

ebenso

„dass nach Auffassung der Bundesregierung der Untersuchungsauftrag nicht die Freilassungsbemühungen der Bundesregierung ab Januar 2006 umfasst“,

sowie

„Unabhängig davon ist zu bemerken, dass einer Vorlage eines im Beweisbeschluss 16-305 genannten ‚Statements deutscher Stellen‘ zudem verfassungsrechtliche Gründe (zum Schutz des Staatswohls erforderliche Wahrung der Vertraulichkeit diplomatischer Verhandlungsprozesse) entgegenstehen würden; (...)\",

und

„dass im Aktenbestand des Bundesministeriums des Innern und seines Geschäftsbereichs keine weiteren Unterlagen identifiziert worden sind, die dem Beweisbeschluss unterfallen und einen persönlichen oder sachlichen Bezug zu einer oder mehreren Personen oder Sachverhalten der

Untersuchungsgegenstände II. und III. (K.) aufweisen“,

ferner

„Zum Beweisbeschluss (...) möchte ich Ihnen mitteilen, dass keine Unterlage identifiziert wurde, die dem o. g. Beweisbeschluss zum Teilkomplex M. K. unterfällt und Ziffer III. des Untersuchungsauftrages zuzuordnen ist“,

sowie

„Vor diesem Hintergrund versichere ich nach bestem Wissen und Gewissen die Vollständigkeit der Aktenvorlage zum Teilkomplex ‚E. M.‘“

und schließlich

„Soweit bei dieser ergänzenden Aktenvorlage aus den in § 18 Abs. 1 PUAG in Bezug genommenen verfassungsrechtlichen Grenzen Schwärzungen geboten waren bzw. ausnahmsweise von einer Vorlage einzelner Unterlagen abgesehen wurde, ist dies in den Inhaltsverzeichnissen vermerkt“

in Verbindung mit den Vermerken im Inhaltsverzeichnis

„...Herausnahme der Seiten 23 bis 49 zum Schutz des Grundrechts aus Art. 10 GG (Art. 44 Abs. 2 Satz 2 GG)“

sowie

„Schwärzungen mangels Bezugs zum Untersuchungsauftrag (S. 50 und 63 im Dokument).“

5. dass die Antragsgegnerin die dem Deutschen Bundestag aus Art. 44 GG zustehenden Rechte verletzt hat, indem sie unter dem Gesichtspunkt einer Tangierung des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung nach eigenem Verständnis dem Vertreter einer ihr nachgeordneten Behörde bei seiner Zeugenaussage im 1. Untersuchungsausschuss der 16. Wahlperiode des Deutschen Bundestages jede Aussage zur Vorbereitung der sogenannten „Präsidentenrunde“ untersagte, woraufhin dieser keine für den Untersuchungsausschuss diesbezüglich verwertbaren Aussagen mehr abgab.

Fraktion der FDP im Deutschen Bundestag,  
Antragstellerinnen: 1. vertreten durch den Vorsitzenden Dr. W., MdB,  
Platz der Republik 1, 11011 Berlin,



Fraktion DIE LINKE im Deutschen Bundestag,  
2. vertreten durch die Vorsitzenden Dr. G., MdB und L., MdB,  
Platz der Republik 1, 11011 Berlin,

Fraktion Bündnis 90/Die Grünen  
im Deutschen Bundestag,  
3. vertreten durch die Vorsitzenden K., MdB und K., MdB,  
Platz der Republik 1, 11011 Berlin,

qualifizierte Minderheit im 1. Untersuchungsausschuss  
der 16. Wahlperiode des Bundestages,  
4. bestehend aus den Abgeordneten Dr. S., N. und S.,  
Platz der Republik 1, 11011 Berlin

- Bevollmächtigte: Rechtsanwälte Weißleder & Ewer,  
Walkerdamm 4-6, 24103 Kiel -

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

- Bevollmächtigter: Prof. Dr. Wolfgang Löwer,  
Hobsweg 15, 53125 Bonn -

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

Vizepräsident Voßkuhle,  
Broß,  
Osterloh,  
Di Fabio,  
Mellinghoff,  
Lübbe-Wolff,  
Gerhardt,  
Landau

am 17. Juni 2009 beschlossen:

1. Die in den Aussagegenehmigungen, die die Antragsgegnerin den Zeugen D., C., S., Dr. S., K., U. und Dr. K. im Hinblick auf ihre Vernehmungen durch den 1. Untersuchungsausschuss der 16. Wahlperiode erteilt hat, enthaltenen Einschränkungen in Bezug auf den Kernbereich der exekutiven Eigenverantwortung und die anlässlich der Vernehmung der genannten Zeugen zutage getretene Auslegung der in diesen Aussagegenehmigungen enthaltenen Einschränkungen in Bezug auf den Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung und Staatswohlbelange verletzen nach Maßgabe der Gründe Artikel 44 des Grundgesetzes.

2. Die Ablehnung der Herausgabe der mit Beweisbeschlüssen 16-46, 16-177, 16-178, 16-179, 16-180, 16-181, 16-235, 16-248, 16-262, 16-295, 16-296, 16-297, 16-298, 16-299, 16-300, 16-301 und 16-305 des 1. Untersuchungsausschusses der 16. Wahlperiode des Deutschen Bundestages angeforderten Unterlagen durch die Antragsgegnerin mit der hierfür jeweils gegebenen Begründung verletzt Artikel 44 des Grundgesetzes.
3. Die Ablehnung der Herausgabe der mit Beweisbeschluss 16-188 des 1. Untersuchungsausschusses der 16. Wahlperiode des Deutschen Bundestages angeforderten Organigramme der „Besonderen Aufbauorganisation USA“ des Bundeskriminalamtes, aus denen sich die personelle Besetzung der einzelnen Stellen seit ihrer Einrichtung ergibt, sowie aller Unterlagen zu ihrer Organisationsstruktur und ihren einzelnen Einsatzabschnitten durch die Antragsgegnerin verletzt Artikel 44 des Grundgesetzes.
4. Im Übrigen werden die Anträge verworfen.

### **Gründe:**

#### **A.**

Die Antragstellerinnen zu 1. bis 3. sind die Fraktionen der FDP, DIE LINKE und Bündnis 90/Die Grünen im Deutschen Bundestag. Die Antragstellerin zu 4. bildet die qualifizierte Minderheit im 1. Untersuchungsausschuss der 16. Wahlperiode des Deutschen Bundestages (sog. BND-Untersuchungsausschuss), bestehend aus den Abgeordneten Dr. S., N. und S. 1

Sie wenden sich gegen die ihrer Ansicht nach unzulässige Beschränkung von Aussagegenehmigungen und die bei der Vernehmung der im Antrag genannten Zeugen zutage getretene Auslegung der in den Aussagegenehmigungen enthaltenen Beschränkungen sowie gegen die Ablehnung der Vorlage von Akten, die mit einer Reihe näher bezeichneter Beweisbeschlüsse angefordert worden waren. 2

#### **I.**

1. Seit dem Jahr 2004 und verstärkt im Jahr 2005 häuften sich Medienberichte über behauptete Tätigkeiten von US-amerikanischen und deutschen Nachrichtendiensten, vor allem des Bundesnachrichtendienstes (BND); dies betraf die Abwicklung von CIA-Flügen mit Terrorverdächtigen an Bord über deutsche Flughäfen, die Tätigkeit von BND-Mitarbeitern während des Irak-Krieges in Bagdad, die Verschleppung deutscher Staatsangehöriger (E., Z.) oder in Deutschland dauerhaft wohnhafter Personen (K.) durch US-Stellen und die Beobachtung und den Einsatz von Journalisten durch den Bundesnachrichtendienst. 3

Im Jahr 2005 befasste sich der Deutsche Bundestag in Plenarsitzungen wie auch in den zuständigen Fachausschüssen mit diesen Themen. Parallel dazu waren sie Gegenstand von Erörterungen im Parlamentarischen Kontrollgremium. Die Antragsgegnerin legte am 20. Februar 2006 einen abschließenden Bericht zu „Vorgängen im Zu- 4

sammenhang mit dem Irak-Krieg und der Bekämpfung des Internationalen Terrorismus“ vor, der vom Parlamentarischen Kontrollgremium bewertet und teilweise veröffentlicht wurde (BTDrucks 16/800).

Zur Klärung offener Fragen, vorzunehmender Bewertungen und gebotener Konsequenzen im Zusammenhang mit dem Bericht der Bundesregierung beantragten die Antragstellerinnen zu 1. bis 3. gemäß Art. 44 GG die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses.

Der Antrag wurde in der 30. Sitzung der 16. Wahlperiode des Deutschen Bundestages am 31. März 2006 beraten und an den Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung überwiesen. Unter dem 6. April 2006 gab der Geschäftsausschuss des Deutschen Bundestages einen Bericht ab (BTDrucks 16/1179), in dem unter anderem Änderungen des Einsetzungsantrages erläutert wurden.

2. Am 7. April 2006 wurde die Einsetzung des 1. Untersuchungsausschusses der 16. Wahlperiode des Deutschen Bundestages vom Plenum beschlossen. Das Gremium konstituierte sich am selben Tag. Es besteht aus elf Mitgliedern (vgl. BTDrucks 16/1179, S. 3), wobei jeweils vier Mitglieder auf die Fraktionen der CDU/CSU und der SPD entfallen und die übrigen Fraktionen je ein Mitglied stellen. Für die FDP ist dies der Abgeordnete Dr. S., für DIE LINKE der Abgeordnete N. und für Bündnis 90/Die Grünen der Abgeordnete S.

Der Untersuchungsauftrag, der durch den Deutschen Bundestag am 27. Oktober 2006 und am 6. Juli 2007 ergänzt wurde, lautet in den für den streitgegenständlichen Antrag wesentlichen Passagen wie folgt (vgl. BTDrucks 16/990; 16/1179; 16/3028; 16/3191; 16/5751; 16/6007):

„Der Untersuchungsausschuss soll im Zusammenhang mit den Vorgängen aus dem Bericht klären, welche politischen Vorgaben für das Handeln von Bundesnachrichtendienst (BND), Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV), Militärischem Abschirmdienst (MAD), Generalbundesanwalt (GBA) und Bundeskriminalamt (BKA) gemacht wurden, und wie die politische Leitung und Aufsicht ausgestaltet und gewährleistet wurde. Dies und die politische Verantwortung dafür soll bezüglich der im Folgenden konkret benannten Vorgänge und Fragen geklärt werden:

I. Im Bereich der CIA-Flüge und der von US-amerikanischen Stellen unterhaltenen (Geheim-)Gefängnisse für Terrorverdächtige soll geklärt werden,

(...)

1a. Der Ausschuss soll weiterhin klären,

1. ob und welche Erkenntnisse die Bundesregierung über das der Festnahme folgende Schicksal des K. sowie weiterer Personen hatte, die deutsche Staatsbürger waren oder zum Zeitpunkt der Festnahme einen legalen Aufenthaltsstatus in Deutschland hatten und die nach dem 11. September im Camp Eagle Base oder anderen von US-amerikanischen Stellen genutzten Gefängnissen in Bosnien-

Herzegowina unter Terrorverdacht festgehalten wurden,	
(...)	14
II. Der Ausschuss soll weiterhin klären,	15
1. ob Stellen des Bundes oder nach Kenntnis der Bundesregierung solche der Länder Informationen über E. an ausländische Stellen geliefert haben,	16
2. ob diese Informationen gegebenenfalls zur Entführung des E. beigetragen haben,	17
3. welche Informationen der deutsche diplomatische Dienst in Mazedonien über die Verschleppung E. hatte,	18
4. ob und welche Informationen zum Fall der Verschleppung des deutschen Staatsangehörigen E. durch die US-Stellen der damalige Bundesminister des Innern, S., - nach der Unterredung zu Pfingsten 2004 - in einem weiteren Gespräch mit US-Botschafter C. und anderen US-Stellen, etwa mit US-Minister A. und dem damaligen CIA-Chef, erhalten hatte und warum diese nicht für die Ermittlungen in Deutschland verwertet und nicht weitergegeben wurden,	19
5. ob deutsche Staatsangehörige und deutsche Stellen an der Vernehmung von E. beteiligt waren und wer die von E. als Deutscher bezeichnete Person „S.“ ist, die kurz vor der Freilassung bei den Vernehmungen in Kabul anwesend war und E. auf dem Rückflug nach Mazedonien begleitet hat,	20
6. wie sich die Bundesregierung in „gebotener Weise“ auf diplomatischer, nachrichtendienstlicher und bundespolizeilicher Ebene bemüht hat, die Vorgänge aufzuklären.	21
III. Der Ausschuss soll ferner folgende Fragen klären:	22
ob und ggf. zu welchem Zweck und auf welcher rechtlichen Grundlage Bundesbehörden Reisedaten im Fall M. H. Z. an US-amerikanische, niederländische und marokkanische Stellen, in den Fällen D. und S. an die libanesischen Stellen und im Fall M. K. an US-amerikanische oder pakistanische Stellen weitergegeben haben,	23
2. welche Konsequenzen aus den Vernehmungen/Befragungen, die nach vorangegangener Folter oder unter folterähnlichen Umständen durchgeführt worden sein sollen, gezogen worden und noch zu ziehen sind,	24
3. wie sicherzustellen ist, dass die Sachleitungsbefugnis des Generalbundesanwaltes nicht unterlaufen wird,	25
4. welche Vorkehrungen zu treffen sind, durch die verhindert werden kann, dass in Zukunft Angehörige des BND, BKA oder andere Stellen des Bundes solche Befragungen durchführen,	26
5. welche Bemühungen im Fall M. K. von der Bundesregierung unternommen wurden, um M. K. Hilfe zu leisten und seine Freilassung zu erreichen. Insbesondere soll geklärt werden, ob und welche Angebote US-amerikanischer Stellen es für seine	27

Freilassung gegeben hat, ob sie von deutscher Seite abgelehnt wurden oder ungenutzt blieben; wenn ja, aus welchen Gründen. Geklärt werden soll in diesem Zusammenhang, welche deutschen Stellen des Bundes an einer solchen Entscheidung beteiligt waren und wer die Verantwortung dafür trägt,

6. inwieweit die Bundesregierung Kenntnisse von den Umständen hat, die zu den Inhaftierungen von M. H. Z. sowie D. und S. geführt hatten, und was die Bundesregierung unternommen hat, um im jeweiligen Fall der inhaftierten Person Hilfe zu leisten und deren Freilassung zu erwirken, oder ob und wann es Chancen für eine Freilassung gab, und warum gegebenenfalls solche Chancen für eine Freilassung nicht genutzt worden sind. 28

IV. Der Untersuchungsausschuss soll schließlich klären: 29

1. wer den Auftrag zum Einsatz von zwei BND-Mitarbeitern in Bagdad erteilt und welche Regierungsstellen in die Entscheidungsfindung über die Einsätze eingebunden waren, 30

(...) 31

V. Der Ausschuss soll bezüglich der im Bericht vom 26. Mai 2006 des vom Parlamentarischen Kontrollgremium beauftragten Sachverständigen, VRiBGH a.D. Dr. S., untersuchten Sachverhalte klären, 32

1. wer wann innerhalb des Bundeskanzleramtes und der Leitungsebene des Bundesnachrichtendienstes (Präsidenten, Vizepräsidenten und Abteilungsleiter) Kenntnis davon hatte, dass der Bundesnachrichtendienst 33

a) Journalisten überwacht und ausgeforscht hat bzw. überwachen und ausforschen ließ, 34

(...) 35

VI. Schließlich soll der Ausschuss 36

1. klären, ob und inwieweit durch Handlungen aus den Abschnitten I bis V gegen Richtlinien oder Weisungen der Bundesregierung, gegen Amts- oder Dienstpflichten oder gegen deutsches Recht oder internationales Recht verstoßen wurde; 37

(...).“ 38

## II.

Nach Aufnahme der Arbeit durch den Untersuchungsausschuss wandte sich der Chef des Bundeskanzleramtes mit Schreiben vom 24. Mai 2006 an den Vorsitzenden des Ausschusses. Er wies darauf hin, dass die Bundesregierung angesichts ihrer Verantwortung für die innere und äußere Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland im Untersuchungsausschussverfahren darauf achten werde, dass hochrangige staatliche Interessen keinen Schaden erlitten, und sie eine am Staatswohl orientierte Zusammenarbeit erhoffe. 39

Der Untersuchungsausschuss befasste sich in der Folge zunächst mit den Komplexen der Verschleppung von E. und K. gemäß Nummern II. und III. des Untersuchungsauftrages. Hierbei hat der Untersuchungsausschuss u. a. mehrfach die Vernehmung von Angehörigen und Beamten der Antragsgegnerin und ihr nachgeordneter Behörden als Zeugen durchgeführt. Wiederholt trat die Situation ein, dass Zeugen unter Verweis auf eine ihnen nur eingeschränkt erteilte Aussagegenehmigung die weitere Aussage verweigerten oder auf Fragen der Mitglieder des Untersuchungsausschusses keine Antwort gaben. Weiterhin verweigerte die Antragsgegnerin dem Untersuchungsausschuss mehrmals die Vorlage von Akten oder Aktenbestandteilen. 40

### III.

Die Antragstellerinnen haben mit am 21. Mai 2007 beim Bundesverfassungsgericht eingegangenem Antrag die Anträge 1. bis 3. gestellt und diese mit Schriftsatz vom 15. November 2007 um die im Rubrum unter 4. und 5. aufgeführten Anträge ergänzt. 41

1. Ihre Anträge könnten im Organstreitverfahren verfolgt werden. Die Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts sei gegeben. Sie beruhe auf § 18 Abs. 3 Halbsatz 1 des Gesetzes zur Regelung des Rechts der Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestages (Untersuchungsausschussgesetz - PUAG). Hiernach entscheide das Bundesverfassungsgericht auf Antrag des Untersuchungsausschusses oder eines Viertels seiner Mitglieder über die Rechtmäßigkeit der Ablehnung eines Ersuchens auf Vorlage von Beweismitteln. Hierzu rechne auch das Ersuchen des Ausschusses an die Bundesregierung, ihren Beamten eine Aussagegenehmigung für die zeugenschaftliche Vernehmung im Untersuchungsausschuss zu erteilen (§ 23 Abs. 2 PUAG). Hingegen sei der Bundesgerichtshof gemäß § 36 Abs. 1 PUAG für Streitigkeiten zuständig, soweit Art. 93 GG, § 13 BVerfGG und die Vorschriften des Untersuchungsausschussgesetzes selbst nichts anderes bestimmten. Das sei aber hier der Fall. Die Pflicht zur Erteilung entsprechender Aussagegenehmigungen erstrecke sich auf Bundesbehörden oder bundesunmittelbare Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts, sofern die Entscheidung hierüber bei der Bundesregierung liege. Die gleichen Gesichtspunkte gälten für Streitigkeiten über die Rechtmäßigkeit der Beschränkung von Aussagegenehmigungen, weil dies einer teilweisen Verweigerung ihrer Erteilung gleichkomme. 42

Hinsichtlich der Nichtvorlage von Akten an den Untersuchungsausschuss gelte ebenfalls § 18 Abs. 3 Halbsatz 1 PUAG, weil nicht über die Rechtmäßigkeit einer Einstufung im Sinne des § 18 Abs. 3 Halbsatz 2 PUAG zu entscheiden sei. Vielmehr gehe es um die Frage, ob die Weigerung der Bundesregierung, dem Untersuchungsausschuss die begehrten Akten oder Aktenteile vorzulegen, verfassungsgemäß sei. 43

Das gemäß § 18 Abs. 3 PUAG notwendige Quorum eines Viertels der Mitglieder des Untersuchungsausschusses sei erfüllt. Auf die Antragstellerinnen zu 1. bis 3. entfielen drei der elf Sitze im Ausschuss. 44

Die Erweiterung des ursprünglichen Antrages sei zulässig. Die Einleitung eines neuen Verfahrens und ein Antrag auf Verbindung seien nicht erforderlich. Es komme insoweit allein darauf an, dass die Frist des § 64 Abs. 3 BVerfGG für die einzelnen Antragsgegenstände gewahrt sei. Dies sei der Fall; ebenso seien die weiteren Zulässigkeitsvoraussetzungen erfüllt. 45

Für den zunächst gestellten Antrag wie für die Antragserweiterung bestehe auch das erforderliche Rechtsschutzbedürfnis. Den Antragstellerinnen sei es weder möglich gewesen, die Erteilung der betreffenden Aussagegenehmigungen ohne Beschränkung durch die Bundesregierung auf andere Weise zu erwirken oder gar selbst vorzunehmen, noch seien Gründe für ein rechtsmissbräuchliches Verhalten der Antragstellerinnen ersichtlich. Dies gelte auch für die Verweigerung der Vorlage von Akten an den Untersuchungsausschuss, so dass das für den Antrag erforderliche Rechtsschutzbedürfnis auch hierfür gegeben sei. Soweit die Antragsgegnerin das Rechtsschutzbedürfnis mit dem Vorrang von Kooperationspflichten in Zweifel ziehen wolle, gehe dies fehl. Die Annahme von Kooperationspflichten auf der Grundlage besonderer vorprozessualer Verfahrenspflichten begegne erheblichen Bedenken. Der Grundsatz der Verfassungsorgantreue bilde keine geeignete Grundlage, weil er primär die wirksame Wahrnehmung verfassungsrechtlicher Zuständigkeiten durch die Verfassungsorgane im Rahmen der Gewaltenteilung gebiete. Der Kontrollfunktion eines Untersuchungsausschusses wohne hingegen ein konfrontativer Charakter inne. Seiner Aufgabe werde er vor allem dadurch gerecht, dass er Verborgenes auch gegen den Widerstand der Bundesregierung ans Licht bringe. Allenfalls könne eine Kooperationspflicht aus dem Gesichtspunkt hergeleitet werden, dass die Gewährleistung des nötigen Geheimnisschutzes den Verfassungsorganen gleichsam zur gesamten Hand aufgegeben sei. Dem sei der Deutsche Bundestag durch seine Geheimschutzordnung nachgekommen. 46

2. Das angegriffene Verhalten der Antragsgegnerin verletze den Deutschen Bundestag und damit auch die Antragstellerinnen in ihren verfassungsrechtlichen Rechten. 47

Das verfassungsrechtliche Verhältnis zwischen Parlamentarischen Untersuchungsausschüssen und der Bundesregierung, die gleichsam Betroffene des Untersuchungsvorgangs sei, werde wesentlich von den Informations- und Kontrollrechten eines Untersuchungsausschusses aus Art. 44 Abs. 1 GG sowie dem der Bundesregierung zugestanden Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung geprägt. Sowohl die Informations- und Kontrollrechte des Parlaments als auch der von dieser Kontrolle ausgenommene Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung leiteten sich aus dem demokratischen gewaltenteilenden Staatsaufbau der Bundesrepublik Deutschland her und bedingten einander wechselseitig. Die Bundesregierung als vom Deutschen Bundestag gewähltes Verfassungsorgan erhalte ihre mittelbare demokratische Legitimation durch den Deutschen Bundestag, der seinerseits als direkt gewählte Volksvertretung unmittelbar demokratisch legitimiert sei. Die demokratische Legitimation der Bundesregierung bleibe nur solange erhalten, wie die Tätigkeit der 48

Bundesregierung der Kontrolle des Deutschen Bundestages unterliege, wie der Deutsche Bundestag im Einzelnen Handlungen der Bundesregierung nachvollziehen und seinerseits die demokratisch legitimierte Verantwortung für die Tätigkeit der von ihm gewählten Bundesregierung übernehmen könne. Daraus ergebe sich ein Gleichlauf zwischen der demokratischen Legitimation der Bundesregierung einerseits und ihrer Unterworfenheit unter die Kontrolle durch den Deutschen Bundestag andererseits. Je tiefer die Kontrolle des Deutschen Bundestages in die Tätigkeit der Bundesregierung hineinreiche, desto stärker sei die demokratische Legitimation der Bundesregierung gesichert.

Vor diesem Hintergrund könne schon fraglich sein, ob das parlamentarische Kontrollrecht gegenüber der Bundesregierung aus systematischen Gründen überhaupt Einschränkungen unterliegen könne, zumal eine solche Einschränkung mit der Gefahr formelhafter und damit missbräuchlicher Inanspruchnahme belastet sei. Eine Einschränkung parlamentarischer Kontrolle der Bundesregierung könne jedenfalls nicht mit einer abstrakten, staatswohlbezogenen Geheimhaltungsbedürftigkeit von Informationen begründet werden, die sich nicht gerade auf das Verhältnis zwischen Bundesregierung und Deutschem Bundestag beziehe. Eine Einschränkung parlamentarischer Kontrollrechte gegenüber der Bundesregierung müsse - soweit sie überhaupt bestehen könne - aus der demokratischen Legitimation beider Verfassungsorgane sowie aus dem Grundsatz der Gewaltenteilung selbst folgen, die ihrerseits Grundlage parlamentarischer Kontrollrechte seien. Durch die parlamentarische Kontrolle dürfe allerdings nicht derart in die Kompetenz der Bundesregierung übergriffen werden, dass zukünftige Entscheidungen der Bundesregierung blockiert würden. Dies entspreche dem allgemeinen Verbot der Verfassungsorgane, Handlungen vorzunehmen oder zu verhindern, die in der verfassungsmäßigen gewaltenteilenden Ordnung anderen Organen zugewiesen seien. Dieser schützenswerte Kernbereich der exekutiven Eigenverantwortung begründe sich auch und gerade aus der Verantwortlichkeit der Regierung gegenüber dem kontrollierenden Parlament. Die Verantwortung könne ein Organ nur für diejenigen Handlungen übernehmen, die es in eigener Entscheidungsgewalt getroffen habe.

49

Die Grenzen dieses Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung seien in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts bisher nicht in vollem Umfang bestimmt worden. Gesichert sei nur, dass die Kontrollrechte des Parlaments sich nicht auf laufende, nicht abgeschlossene Vorgänge beziehen dürften, damit der Willensbildungsprozess der Bundesregierung geschützt werde. Allerdings könne auch eine Kontrolle bereits abgeschlossener Vorgänge unter Umständen wegen einer Verletzung des geschützten Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung ausgeschlossen sein. Abgeschlossene Vorgänge könnten jedoch nur in geringerem Maße als laufende Vorgänge geschützt sein. Es komme insoweit maßgeblich darauf an, die Funktionsfähigkeit der Bundesregierung für zukünftige Vorgänge zu schützen, wobei hier strenge Maßstäbe anzulegen seien. Letztlich sei darauf abzustellen, ob eine Kontrolle abgeschlossener Vorgänge innerhalb der Bundesregierung durch einen parlamen-

50



tarischen Untersuchungsausschuss zu einer so weitgehenden Kontrolle führen würde, dass diese sich notwendig auf laufende und zukünftige Vorgänge zu verschiedenen Bereichen der Regierungstätigkeit auswirke.

Der Inhalt der Präsidentenrunden sei nicht dem geschützten Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung zuzurechnen. Die Präsidentenrunde sei ein regelmäßig tagendes Gremium, das im Bundeskanzleramt unter Leitung von dessen Chef zusammen trete. Ihm gehörten die Staatssekretäre der Bundesministerien des Innern und der Justiz sowie des Auswärtigen Amtes, der Geheimdienstkoordinator und die Präsidenten der drei Nachrichtendienste des Bundes und des Bundeskriminalamtes an. Ein Protokoll werde nicht geführt; eine feste, schriftlich fixierte Tagesordnung gebe es nicht. An den sogenannten Nachrichtendienstlichen Lagen nähmen darüber hinaus auch Vertreter anderer Ministerien teil. Über Sinn und Zweck der Präsidentenrunde bestehe keine Klarheit. Einerseits entstehe unter Berücksichtigung der bisherigen Zeugenaussagen der Eindruck, dass in der Präsidentenrunde sowohl Sicherheitsfragen als auch Einzelfälle entschieden oder doch vorentschieden werden sollten und entschieden worden seien. Andererseits sei von Zeugen immer wieder betont worden, dass in diesen Runden lediglich Meinungen ausgetauscht worden seien, aber erst anschließend in den Ressorts entschieden worden sei. Jedenfalls scheine Zweck des geheim tagenden Gremiums der Informationsaustausch und die Diskussion von Themen der inneren Sicherheit in Deutschland zu sein.

51

Man müsse deshalb davon ausgehen, dass die Präsidentenrunden ebenso wie die Nachrichtendienstlichen Lagen nicht dafür zuständig gewesen seien, Entscheidungen zu treffen, die für einzelne Ressorts oder gar die ganze Bundesregierung bindend gewesen wären. Sie gehörten somit nicht zu dem geschützten Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung der Bundesregierung. Sie würden nicht von Mitgliedern der Bundesregierung gebildet und seien kein Teil des Kabinetts. Zudem dienten die Treffen auch nicht der unmittelbaren Vorbereitung von Entscheidungen des Bundeskabinetts, vor allem nicht der Erarbeitung von Kabinettsvorlagen. Sie seien daher dem Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung vorgelagert.

52

Darüber hinaus hätten die Ablehnungen von Aktenvorlageverlangen sowie die Beschränkungen der Aussagegenehmigungen und auch die darauf beruhenden Auskunftsverweigerungen der Zeugen Bereiche betroffen, die nicht schutzwürdig gewesen seien. Sämtliche Vorgänge hätten Jahre zurückgelegen und seien längst abgeschlossen gewesen. Damit sei von vornherein ausgeschlossen gewesen, dass zukünftige Entscheidungen einer Bundesregierung durch die Aktenvorlage und Aussagen von dem Untersuchungsausschuss hätten blockiert werden können. Damit sei das Recht des Deutschen Bundestages auf Untersuchung der Regierungstätigkeit und deren Kontrolle vorrangig gewesen. Zudem habe die Antragsgegnerin in allen Fällen einer Weigerung unzureichend begründet, warum der Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung betroffen sei. Es fehle generell an einer Berücksichtigung der Umstände des Einzelfalls. Eine derartig pauschale Begründung sei mit dem vom Grundgesetz gewollten Kräfteverhältnis zwischen Bundesregierung und Deutschem

53

Bundestag unvereinbar. Auf diese Weise könnte die Bundesregierung über den Umfang des Beweiserhebungsrechts eines Untersuchungsausschusses und so letztendlich über das parlamentarische Untersuchungsrecht des Deutschen Bundestages selbst disponieren. Das zu kontrollierende Verfassungsorgan würde selbst die Herrschaft über seine Kontrolle übernehmen.

Die Vorlage von Akten habe die Antragsgegnerin auch nicht mit dem Vorschlag verweigern dürfen, im Untersuchungsausschuss könne im sogenannten Vorsitzendenverfahren die Frage geklärt werden, ob die Weigerung berechtigt sei. Ein Vorsitzendenverfahren komme überhaupt nicht in Betracht, wenn die Bundesregierung sich auf den Schutz des exekutiven Kernbereichs berufen wolle, sondern allenfalls dann, wenn es um die Frage des Schutzes des Staatswohls gehe und auch nur dann, wenn unter den Vorsitzenden ein Vertreter der Opposition oder der Antragstellerinnen sei. Die Vorsitzenden eines Untersuchungsausschusses seien nicht eine Art kleiner Untersuchungsausschuss, die Teile der Untersuchungsarbeit an sich ziehen und übernehmen könnten.

54

Auch durch den Hinweis auf die Gefährdung von Staatswohlbelangen verletze die Antragsgegnerin die Rechte des Deutschen Bundestages. Zum einen fehle es insoweit ebenfalls an einer hinreichenden, dem Einzelfall gerecht werdenden Begründung der Betroffenheit von Staatswohlbelangen. Zum anderen sei es der Antragsgegnerin überhaupt verwehrt, die Verweigerung der Aktenvorlage an einen parlamentarischen Untersuchungsausschuss mit Belangen des Staatswohls zu begründen. Die Antragsgegnerin verletze das parlamentarische Informations- und Untersuchungsrecht ferner dadurch, dass sie von den Aussagegenehmigungen pauschal alle Sachverhalte ausgenommen habe, die dem Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung oder der Gefährdung des Staatswohls zuzurechnen seien. Sie habe dadurch die Grenzen der Pflicht ihrer Mitglieder sowie der Beamten der ihr nachgeordneten Behörden zur Zeugenaussage im Untersuchungsausschuss zu deren Disposition gestellt. Damit habe sie zugleich versucht, das im Grundgesetz vorgegebene Kräfteverhältnis zwischen Bundesregierung und Deutschem Bundestag einseitig zu ihren Gunsten zu verschieben und selbst über den Umfang der Rechte nach Art. 44 GG zu bestimmen. Dies hätten die betreffenden Zeugen ausgenutzt, um im Rahmen ihrer Zeugenaussagen die (weitere) Aussage zu verweigern oder Fragen der Ausschussmitglieder nicht zu beantworten.

55

Der Informationsanspruch des Untersuchungsausschusses sei auch verletzt, soweit die Nichtherausgabe von angeforderten Akten mit der Begründung verweigert worden sei, diese stünden inhaltlich nicht im Zusammenhang mit dem Untersuchungsgegenstand. Die Übung der Antragsgegnerin, die Zugehörigkeit eines Vorgangs zum Untersuchungsthema eigenmächtig zu überprüfen, entspreche nicht dem grundgesetzlich vorgegebenen Kräfteverhältnis zwischen dem Deutschen Bundestag und der Bundesregierung. Die Möglichkeit, seinen Untersuchungsgegenstand selbst zu bestimmen, sei eines der ersten Rechte eines jeden parlamentarischen Untersuchungsausschusses und des ihn einsetzenden Parlaments oder seiner qualifizierten Minder-

56

heit. Der einem Untersuchungsausschuss durch die qualifizierte parlamentarische Minderheit zugedachte Untersuchungsgegenstand dürfe gegen deren Willen nicht von der Mehrheit verändert werden. Das folge einfachgesetzlich zudem aus § 2 Abs. 2 und Abs. 3, § 3 PUAG. Wenn eine nachträgliche Änderung des Untersuchungsgegenstandes selbst der Mehrheit des Deutschen Bundestages verwehrt sei, so müsse es der Bundesregierung erst recht verwehrt sein, einseitig im Wege der Interpretation des Untersuchungsgegenstands und der daran ausgerichteten Übung bei der Aktenvorlage an den Ausschuss nachträglich eine Einschränkung des Untersuchungsauftrages gegen den Willen der qualifizierten Minderheit vorzunehmen. Selbst wenn man der Antragsgegnerin ein solches einseitiges Interpretationsrecht zubilligen wollte, hätte sie es in den beschriebenen Fällen jedenfalls in unzulässiger Weise ausgeübt, weil die angeforderten Unterlagen im Zusammenhang mit dem Untersuchungsgegenstand des Ausschusses stünden.

Schließlich seien auch Abwägungs- und Plausibilisierungsdefizite gegeben, soweit die Antragsgegnerin die (vollständige) Vorlage von Akten unter Hinweis auf die Betroffenheit des Fernmeldegeheimnisses verweigere. 57

#### IV.

Die Antragsgegnerin hält die Anträge für überwiegend schon unzulässig und jedenfalls insgesamt unbegründet. 58

1. Mit dem Antrag zu 1. wollten die Antragstellerinnen festgestellt wissen, dass die Aussagegenehmigungen bestimmter namentlich genannter Zeugen in unzulässiger Weise beschränkt worden seien. Geprüft werden könne nach diesem Antrag nur, ob die Beschränkung der Aussagegenehmigung zu pauschal oder zu unspezifiziert gefasst worden sei. Demgegenüber könne nicht geprüft werden, ob von diesen Aussagegenehmigungen sachgerecht Gebrauch gemacht worden sei. 59

Der Antrag zu 2. genüge bereits nicht den Formerfordernissen des § 64 BVerfGG. Der Antrag thematisiere „ein eigenes Verständnis der Antragsgegnerin“ hinsichtlich der erteilten Aussagegenehmigung. Dieses solle darin seinen Ausdruck finden, dass jedwede Aussage zur Präsidentenrunde und zur Nachrichtendienstlichen Lage nicht gestattet sei. Eine nähere Konkretisierung, welche Auskunftsverweigerung welcher Zeugen auf diese Weigerungsgründe gestützt worden sei, fehle in der Formulierung des Antrags. Demgemäß könne nur ein „generelles eigenes Verständnis“ der Antragsgegnerin losgelöst vom Fall thematisiert werden. Dies sei aber nach dem Sinn und Zweck des Organstreitverfahrens nicht zulässig. 60

Bezüglich des Antrags zu 3. sei Gegenstand des Verfahrens nicht die Feststellung, dass die Verweigerung der Herausgabe bestimmter Akten verfassungswidrig sei. Es gehe vielmehr darum, ob für die Herausgabeverweigerung eine verfassungsrechtlich tragfähige Begründung gegeben worden sei. 61

Die Antragsweiterung vom 15. November 2007 stelle keine Erweiterung von der Art dar, wie sie in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts bereits als 62

zulässig erachtet worden sei; denn es handele sich um neue Antragsgegenstände, die auch nicht durch eine gemeinsame Antragsfrist verklammert seien. Allerdings sei die Verbindung der neuen Anträge aus dem Schriftsatz vom 15. November 2007 mit dem schon anhängigen Organstreitverfahren naheliegend und sachgerecht.

Der erste mit diesem Schriftsatz gestellte Antrag (im Rubrum Antrag zu 4.) sei nur insoweit zulässig, wie darum gestritten werde, ob die Antragsgegnerin solche Akten vorlegen müsse, deren Verwertung zu einem Eingriff in das Fernmeldegeheimnis führen würde. Soweit die Feststellung begehrt werden solle, dass die Antragsgegnerin den Untersuchungsauftrag nicht auslegen dürfe, ihn überdies falsch ausgelegt habe und sich zu Unrecht auf den Geheimhaltungsgrund des Staatswohls berufe, sei der Antrag hingegen wegen Fehlens eines Rechtsschutzbedürfnisses unzulässig.

63

Unzulässig sei auch der zweite mit Schriftsatz vom 15. November 2007 gestellte Antrag (im Rubrum Antrag zu 5.), weil mit ihm keine unmittelbar wirksame Maßnahme der Antragsgegnerin thematisiert werde. Im Antrag werde die Verweigerung der Aussage eines Zeugen unter Berufung auf den Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung als Gegenstand genannt. Die Antragsgegnerin habe dem Zeugen anlässlich seiner Vernehmung im Rahmen ihrer Fürsorgepflicht Ratschläge und Hinweise für die Konkretisierung der Aussagegenehmigung erteilt. Diese hätten aber den Zeugen nicht gebunden. Dieser müsse die Grenzen seiner Aussagegenehmigung und die Subsumtion der Geheimhaltungsbedürftigkeit seines Dienstwissens eigenverantwortlich vornehmen. Ihn allein treffe die Verantwortlichkeit für seine Aussage. Das Zeugenverhalten lasse sich daher nicht als eine Maßnahme der Antragsgegnerin qualifizieren. Auch ihr während der Vernehmung an den Zeugen erteilter Hinweis sei kein tauglicher Gegenstand eines Organstreitverfahrens. Erforderlich sei, dass die Maßnahme unmittelbar das Verfassungsrechtsverhältnis zwischen den Parteien des Organstreits betreffe. Vorliegend fehle es aber an der Unmittelbarkeit der Maßnahme, weil zu dem Hinweis die selbständige und eigenverantwortliche Entscheidung des Zeugen trete, die Aussage zu verweigern. Es sei allein der Zeuge, der die Folgen einer mangelnden Aussagebereitschaft zu tragen habe. Sinngemäß gelte dasselbe auch für den in der Antragschrift formulierten Antrag zu 2.

64

Die Anträge seien zum überwiegenden Teil auch mangels eines Rechtsschutzbedürfnisses unzulässig. Der Intensivierung der Klagemöglichkeiten der Minderheit nach dem Untersuchungsausschussgesetz müsse eine Stärkung ihrer vorprozessualen Verfahrenspflichten als Rechtsschutzvoraussetzung korrespondieren, um zu verhindern, dass das Bundesverfassungsgericht verfrüht und ohne Not als Schiedsrichter angerufen werde. Die Bundesregierung informiere über die Gründe für die Nichtherausgabe zurückgehaltener Akten. Lasse sich der Untersuchungsausschuss von dieser Information nicht überzeugen, müsse die Bundesregierung ihre Auffassung überprüfen und gegebenenfalls nach Wegen suchen, den Untersuchungsausschuss davon zu überzeugen, dass die Akten nicht deshalb zurückgehalten würden, weil sie Zweifel an der Lauterkeit von Regierungs- und Verwaltungsmaßnahmen nähren könnten. Die Bundesregierung müsse als Ersthüterin der bei ihr angefallenen Ge-

65

heimnisse dem Ausschuss ihre Position plausibilisieren. Der Ausschuss wiederum müsse der Bundesregierung interaktiv verdeutlichen, dass ihn die Intensität des Geheimnisschutzes unter dem Blickwinkel seines Aufklärungsauftrags nicht überzeuge. Dann müssten Mittel und Wege des Ausgleichs gesucht werden. Die Antragsgegnerin habe vorliegend ihre Kooperationspflichten und -möglichkeiten dem Ausschuss gegenüber intensiv genutzt. Dies beziehe sich sowohl auf diejenigen Fälle der Aktenvorlage, die dem Antrag zu 3. zugrunde lägen, als auch auf sonstige Fälle.

2. Die Anträge seien unbegründet. Die Antragsgegnerin habe weder im Zusammenhang mit Aktenvorlagen noch bei der Erteilung von Aussagegenehmigungen die von den Antragstellerinnen in Anspruch genommenen Rechtspositionen verletzt. 66

Prüfungsgegenstand bei dem Antrag zu 1. sei nur, ob die Aussagegenehmigungen mit pauschalen unspezifizierten Beschränkungen versehen gewesen seien. Die Beschränkungen der Aussagegenehmigungen entsprächen zunächst der Verfassungs- und Gesetzeslage. Es werde nachgezeichnet, worauf sich das Frage- und Informationsrecht des Ausschusses gar nicht erstrecke. Bewegten sich Fragen nicht im Rahmen des Untersuchungsauftrages, so dürfe hierauf auch keine Antwort gegeben werden. Keine Auskunftspflicht bestehe in Bezug auf Sachverhalte, die unter den Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung fielen. Die Aussagegenehmigungen enthielten eine Umschreibung dieses Kernbereichs, indem auf die durch ihn geschützte Willensbildung der Bundesregierung verwiesen werde. Ausdrücklich erwähnt seien Erörterungen im Kabinett, ressortübergreifende und interne Abstimmungsprozesse zur Vorbereitung von Kabinetts- und Ressortentscheidungen. In einem weiteren Bereich sollten Informationen unter Geheimschutzbedingungen zur Verfügung gestellt werden. Es solle in diesen Fällen jedenfalls nicht in öffentlicher Sitzung ausgesagt werden. Eine letzte in den Aussagegenehmigungen enthaltene Fallgruppe beziehe sich auf die Wahrung des Staatswohls. Soweit es dieses im Einzelfall erfordere, dürften ausnahmsweise zu dem entsprechenden Sachverhalt keine Angaben und Erklärungen erfolgen. 67

Die gewählte Form der Aussagegenehmigungen entspreche auch vielen Vorbildern aus der Staatspraxis, die bislang unbeanstandet geblieben seien. Die Antragsgegnerin verweist in diesem Zusammenhang auf vorgelegte Muster von Aussagegenehmigungen für verschiedene Untersuchungsausschüsse aus früheren Wahlperioden. Alle diese Aussagegenehmigungen wiesen eine einheitliche Struktur auf. Angesichts der Kontinuität und Dichte dieser Aussagegenehmigungen sei es überraschend, dass nunmehr eine Verfassungswidrigkeit behauptet werde. 68

Die von den Antragstellerinnen beanstandete Pauschalität der in den Aussagegenehmigungen enthaltenen Beschränkungen seien eine Reaktion auf die nicht näher bezeichneten Beweisthemen und die Nichtbenennung eines präzisen Sachverhalts, zu dem ausgesagt werden solle. Würden diese näher bestimmt, so sei auch eine sachliche Eingrenzung der Beschränkung in den Aussagegenehmigungen möglich. Es könnten dann auch präzisere Weisungen für das Aussageverhalten gegeben wer- 69

den. Vor diesem Hintergrund ließen sich die Vorwürfe zu pauschal erteilter Aussagegenehmigungen nicht halten. Misslich sei diese Praxis auch für die betroffenen Zeugen, weil diesen die Konkretisierung der Aussagegenehmigung in der Fragesituation überlassen bleibe und diese mit dem Risiko der Fehlentscheidung belastet würden. Hier helfe die Antragsgegnerin dadurch, dass die Ressorts mit Fachbeamten im Ausschuss vertreten seien. Diesen falle die Aufgabe zu, die Zeugen zu unterstützen. Der Fachbeamte könne und wolle allerdings dem Zeugen die Verantwortung für sein Aussageverhalten nicht abnehmen. Die Intervention des Fachbeamten habe keine rechtliche Wirkung im Verhältnis zum Ausschuss und den aus seiner Reihe kommenden Fragestellern. Auch bleibe bei dem Zeugen die Letztverantwortung für seine Aussage.

Der Antrag zu 2. könne schon deshalb keinen Erfolg haben, weil ihm eine implizite Tatsachenbehauptung zugrunde liege. Die Antragstellerinnen behaupteten, den Zeugen sei „jedwede Aussage“ zur sogenannten Präsidentenrunde sowie zur Nachrichtendienstlichen Lage nicht gestattet. Für die Nachrichtendienstliche Lage ließen sich jedoch entsprechende Belege nicht beibringen. Für diese habe die Antragsgegnerin den Kernbereichsschutz nämlich nicht in Anspruch genommen. Die Präsidentenrunde sei nicht identisch mit der Nachrichtendienstlichen Lage. Diese habe einen anderen Teilnehmerkreis als die Präsidentenrunde und gehe dieser zeitlich unmittelbar voraus. Sie habe ihren Schwerpunkt in der administrativ-fachlichen Aufarbeitung der sicherheitsrelevanten Themen. Demgegenüber diene die Präsidentenrunde der politisch-exekutiven Beratung des engsten Führungskreises der Sicherheitsbehörden unter Einschluss der Ressorts und des Kabinetts. Auch sei der Teilnehmerkreis verschieden. Er sei bei den Nachrichtendienstlichen Lagen offener. Für sie gebe es im Gegensatz zur Präsidentenrunde in der Regel eine vorher festgelegte, zwischen den betroffenen Ressorts abgestimmte Agenda.

70

Die Präsidentenrunde gehöre im Gegensatz zu den Nachrichtendienstlichen Lagen zum Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung der Regierung. Dies sei dem Untersuchungsausschuss mit Schreiben vom 15. Februar 2007 erläutert worden. Die Präsidentenrunde verfüge über keine explizite organisationsrechtliche Verankerung. Sie sei durch ständige Übung entstanden. Es handele sich um einen ressortübergreifenden Gesprächskreis, in dem Erörterungen zwischen den mit Sicherheitsaufgaben befassten Ressorts mit Blick auf höchst sensible sicherheitsrelevante und sicherheitspolitische Sachverhalte informell stattfänden. Es gebe weder eine Geschäftsordnung noch eine vergleichbare schriftlich fixierte Regelung zur Präsidentenrunde. Sie werde vom Beauftragten für die Nachrichtendienste des Bundes geleitet. Seit 2005 sei dies der Chef des Bundeskanzleramtes.

71

Angesichts dieser Funktion und Verfahrensweise der Präsidentenrunde seien Auskunftsverweigerungen über die dortigen Beratungsverläufe wegen des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung zu Recht erfolgt. Die Begrenzung dieses Kernbereichs auf Kabinettsentscheidungen, die offenbar von den Antragstellerinnen angestrebt werde, sei von vornherein zu eng. Nach der Verfahrensweise und der Funktion

72

der Präsidentenrunde liege es auf der Hand, dass es um die Freiheit und Offenheit der Willensbildung in der Ressortabstimmung zur Vorbereitung von Ressort- und Kabinettsentscheidungen gehe und auch um die Frage, ob eine Sicherheitsbedrohung vorliege, die eine Information der Leitungsspitze und einen entsprechenden Handlungsbedarf auslöse. Im Hinblick darauf, dass auf der Basis häufig nicht vollständig konsolidierter Tatsachen Einschätzungen gegeben werden müssten, sei es naheliegend, den Akteuren einen Freiraum einzuräumen, der durch spätere Auskunftspflichten nicht eingeengt werden sollte. Das Prinzip der fehlervermeidenden Vorsicht, das eine Publizität dieser Entscheidungslagen begünstigen würde, sei für die dort zu behandelnden Sachprobleme inadäquat. Für die Sicherheit sei nichts gewonnen, wenn wegen der etwaigen nachträglichen Publizität eines Vorgangs die Bereitschaft zu zügiger Sachbefassung im Hinblick auf sachstrukturell oftmals unsichere Tatsachen Grundlagen gemindert würde. Das deutlichste Signal, dass es in der Präsidentenrunde um einen freimütigen Meinungs austausch zur Gewinnung von Einschätzungen gehe, sei das Fehlen jeglicher Protokollierung und einer Tagesordnung.

Mit dem Antrag zu 3. beehrten die Antragstellerinnen ausschließlich die Feststellung, dass die Begründung für die Verweigerung der Aktenvorlagen nicht hinreichend substantiiert sei. Auch dieser Antrag sei unbegründet. Die Antragstellerinnen hätten auf das Angebot des Vorsitzendenverfahrens nicht reagiert. Der Ausfall dieses verfassungsrechtlich anerkannten Plausibilisierungsverfahrens könne nicht durch eine Erhöhung der Plausibilisierungslast der Antragsgegnerin kompensiert werden. Eine Verletzung der Rechte der Antragstellerinnen sei aufgrund ihres vorherigen Verhaltens ausgeschlossen. Im Übrigen beruhe die Verweigerung der Aktenherausgabe auch nicht auf unzulässig pauschalen Erwägungen. Die Verweigerungsgründe seien in den Übersendungsschreiben dargelegt und entsprechend der Praxis bei vorangegangenen Untersuchungsausschüssen in tabellarischer Form dem Ausschuss angezeigt worden. Die Herausgabe von Akten sei auch zu Recht wegen Belangen des Staatswohls, zu dem auch die Ungestörtheit des diplomatischen Verkehrs und des zwischendienstlichen Informationsaustauschs gehöre, und der fehlenden Betroffenheit des Untersuchungsgegenstandes verweigert worden.

Die Antragsgegnerin hält auch die mit Schriftsatz vom 15. November 2007 formulierten Anträge für unbegründet. Die teilweise Aussageverweigerung des Zeugen Dr. K. sei aufgrund der Betroffenheit des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung und der Betroffenheit von Staatswohlbelangen sowie aufgrund der Beschränkung in der Aussagegenehmigung nicht zu beanstanden. Die Vorlage nur geschwärzter und mit unvollständigen Blattzahlen versehener Akten sei zulässig. Nach Art. 44 Abs. 2 Satz 2 GG bleibe das Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis unberührt. Ein Untersuchungsausschuss könne dieses daher nicht beschränken. Es bleibe unverletzlich. Der Untersuchungsausschuss könne also nicht in entsprechender Anwendung der Strafprozessordnung das Abhören bestimmter Personen anordnen. Darüber hinaus sei es ihm aber auch verschlossen, Akteninhalte aus früheren Abhörmaßnahmen heranzuziehen. Die Antragsgegnerin sei auch zur Prüfung des Herausgabeverlan-

73

74

gens verpflichtet, weil sie sonst die Verantwortung für ein rechtmäßiges Organhandeln nicht übernehmen könne. Dies sei ein zwingendes Gebot aus dem Grundsatz der Gewaltenteilung. Beide Seiten - Regierung und Parlament - müssten die Rechtmäßigkeit ihres eigenen Verhaltens prüfen können. Dies habe nichts mit Erweiterung, Einschränkung oder Veränderungen des Untersuchungsauftrages zu tun. Der Untersuchungsauftrag sei Legitimationsgrenze im Verhältnis des Untersuchungsausschusses zur Regierung. Daher müsse die Grenzziehung gegebenenfalls im Wege der Auslegung erschlossen werden. Dies habe nur dann etwas mit Veränderungen des Untersuchungsauftrages zu tun, wenn die Grenzbestimmung fehlsam erfolge, was nicht der Fall sei.

## B.

Die Anträge sind zulässig.

75

## I.

Der Rechtsweg zum Bundesverfassungsgericht ist für die hier umstrittenen Fragen der Beweiserhebung durch den 1. Untersuchungsausschuss der 16. Wahlperiode des Deutschen Bundestages gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG, § 13 Nr. 5 BVerfGG eröffnet.

76

Aus dem Gesetz zur Regelung des Rechts der Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestages (Untersuchungsausschussgesetz - PUAG) ergibt sich nichts anderes. § 36 Abs. 1 PUAG trifft eine Regelung zur gerichtlichen Zuständigkeit dahingehend, dass der Bundesgerichtshof das zuständige Gericht „für Streitigkeiten nach diesem Gesetz“ ist, soweit Art. 93 GG in Verbindung mit dem Bundesverfassungsgerichtsgesetz sowie die Vorschriften des Untersuchungsausschussgesetzes selbst nichts Abweichendes bestimmen. Aus diesem Vorbehalt sowie aus der Vorlagepflicht an das Bundesverfassungsgericht bei Zweifeln an der Verfassungsmäßigkeit des Einsetzungsbeschlusses nach § 36 Abs. 2 PUAG ergibt sich, dass dem Bundesgerichtshof nach dem Untersuchungsausschussgesetz keine verfassungsrechtliche Zuständigkeit zugewiesen ist, sondern allein die verfahrensrechtliche Überprüfung der Ausschussarbeit im Einzelnen, bei der die - dem Ablauf eines Strafprozesses vergleichbare - Ordnung des Untersuchungsverfahrens im engeren Sinne in Rede steht (vgl. BVerfGE 113, 113 <123>). Dies bestätigen die speziellen Regelungen des Untersuchungsausschussgesetzes zur Aktenvorlage und zur Vernehmung von Amtsträgern:

77

§ 18 Abs. 3 Halbsatz 1 PUAG legt fest, dass das Bundesverfassungsgericht über die Rechtmäßigkeit der Ablehnung eines Ersuchens auf Vorlage von sächlichen Beweismitteln zu befinden hat. Hingegen weist § 18 Abs. 3 Halbsatz 2 PUAG dem Ermittlungsrichter des Bundesgerichtshofs die Zuständigkeit für Streitigkeiten zwischen dem Untersuchungsausschuss und der Bundesregierung über die Rechtmäßigkeit der Einstufung eines Beweismittels als Verschlussache zu. Im hier zu entscheidenden Organstreit geht es um die grundsätzliche Frage der Rechtmäßigkeit der Ableh-

78



nung des Auskunftersuchens des 1. Untersuchungsausschusses der 16. Wahlperiode des Deutschen Bundestages. Hierfür ist die Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts nach § 18 Abs. 3 Halbsatz 1 PUAG eröffnet. Dasselbe gilt, soweit - wie hier - Beweisbeschlüssen auf Vorlage von Akten an den Untersuchungsausschuss insofern nicht Folge geleistet wird, als die betreffenden Akten oder Aktenteile nur teilweise oder mit Schwärzungen (und Auslassungen) übergeben werden. Es handelt sich insoweit um die teilweise Ablehnung des Vorlageersuchens. Der Streit hierüber betrifft die genuin verfassungsrechtliche Frage, ob hier grundgesetzlich begründete Ausnahmen von der Pflicht zur Vorlage an den Untersuchungsausschuss vorliegen.

Für die Vernehmung von Amtsträgern ordnet § 23 Abs. 1 PUAG die Anwendung des § 54 StPO in Bezug auf die Verschwiegenheitspflicht öffentlich Bediensteter und die Notwendigkeit der Erteilung von Aussagegenehmigungen an. Nach § 23 Abs. 2 Halbsatz 1 PUAG ist die Bundesregierung verpflichtet, die erforderlichen Aussagegenehmigungen zu erteilen. Schließlich ordnet § 23 Abs. 2 Halbsatz 2 PUAG an, dass „§ 18 Abs. 1 bis 3 erster Halbsatz“ PUAG entsprechend gilt. § 18 Abs. 3 Halbsatz 2 PUAG mit seiner Zuständigkeitszuweisung an den Bundesgerichtshof wird nicht für entsprechend anwendbar erklärt. Danach ist die Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts auch bei Streitigkeiten im Zusammenhang mit der Erteilung von Aussagegenehmigungen gegeben.

79

Der in § 23 Abs. 2 Halbsatz 2 PUAG enthaltene Verweis auch auf § 18 Abs. 1 PUAG stellt klar, dass dies nicht nur für den Fall gilt, in dem die Bundesregierung selbst verpflichtet ist, Amtsträgern die entsprechenden Aussagegenehmigungen zu erteilen, sondern auch für Aussagegenehmigungen von Behörden des Bundes, bundesunmittelbaren Körperschaften und Stiftungen des öffentlichen Rechts. Auch solche Streitigkeiten fallen ausnahmslos in den Zuständigkeitsbereich des Bundesverfassungsgerichts. Der Streitgegenstand betrifft hier ebenfalls die verfassungsrechtlichen Organbeziehungen zwischen dem Deutschen Bundestag als Träger des Untersuchungsrechts und dem Untersuchungsausschuss als seinem Hilfsorgan auf der einen und der Bundesregierung auf der anderen Seite. Die lediglich beschränkte Erteilung der Aussagegenehmigung stellt ein teilweises Vorenthalten von Beweismitteln dar.

80

## II.

Die weiteren Voraussetzungen für die Zulässigkeit der Anträge sind ebenfalls erfüllt.

81

1. Die Antragstellerinnen sind im Organstreitverfahren parteifähig.

82

a) Die Antragstellerinnen zu 1. bis 3. sind Fraktionen des Deutschen Bundestages und als solche jeweils nach § 63 BVerfGG parteifähig. Die Parlamentsfraktionen sind von der Verfassung anerkannte Teile des Verfassungsorgans Deutscher Bundestag und daher in der Lage, dessen Rechte im Wege der Prozessstandschaft geltend zu machen (vgl. BVerfGE 2, 143 <165>; 45, 1 <28>; 67, 100 <125>; 90, 286 <336>; 100, 266 <268>; 103, 81 <86>; 104, 151 <193>). Auf den Umstand, dass die Parteifähig-

83

keit von Fraktionen im Organstreit sich darüber hinaus unmittelbar aus Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG ergibt, weil und soweit die Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages ihnen Rechte einräumt, kommt es hier nicht an; denn im vorliegenden Fall geht es nicht um die behauptete Verletzung eigener Rechte der Antragstellerinnen zu 1. bis 3. Diese machen vielmehr Rechtspositionen des Deutschen Bundestages als dessen Organteile geltend.

Die Antragstellerinnen zu 1. bis 3. sind darüber hinaus auch in ihrer Gesamtheit insoweit parteifähig, als sie zusammen die Antragsminderheit im Sinne des Art. 44 Abs. 1 Satz 1 GG bilden. Das Bundesverfassungsgericht sieht in ständiger Rechtsprechung eine Antragsminderheit im Sinne des Art. 44 Abs. 1 Satz 1 GG dann als parteifähig an, wenn sie sich in dem Rechtsakt der Stellung eines Antrages gemäß Art. 44 Abs. 1 GG als das Viertel der Mitglieder des Deutschen Bundestages konstituiert hat (vgl. BVerfGE 2, 143 <162>; 67, 100 <124>; 105, 197 <220>; 113, 113 <120>). Diese konkrete Antragsminderheit ist als ein mit eigenen Rechten ausgestattetes Organteil im Sinne des Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG anzusehen (vgl. BVerfGE 10, 4 <14>; 20, 56 <104>; 49, 70 <77>).

84

Das Untersuchungsausschussgesetz gibt der Ausschussminderheit - mindestens ein Viertel der Ausschussmitglieder - in § 18 Abs. 3 die Befugnis, das Bundesverfassungsgericht anzurufen, um eine Entscheidung über die Rechtmäßigkeit der Ablehnung eines Ersuchens hinsichtlich der Vorlage von Beweismitteln herbeizuführen. Hierbei handelt es sich um die Ausgestaltung eines eigenen Antragsrechts jeder situativ sich bildenden Ausschussminderheit - ohne Ansehung ihrer Zusammensetzung und ihres Zustandekommens -, die über ein entsprechendes Quorum im Untersuchungsausschuss verfügt. Die antragstellende Minderheit nach § 18 Abs. 3 PUAG wird dabei nicht Träger eines eigenen Kontrollrechts. Dieses verbleibt beim Deutschen Bundestag; es wird von ihm durch die Enquête ausgeübt. § 18 Abs. 3 PUAG vermittelt aber der Ausschussminderheit die Befugnis, Untersuchungskompetenzen des Deutschen Bundestages gegenüber der Bundesregierung im Wege der Prozessstandschaft geltend zu machen.

85

b) Die Antragstellerin zu 4. ist nach § 63 BVerfGG in Verbindung mit Art. 44 Abs. 1 Satz 1 GG und § 18 Abs. 3 Halbsatz 1 PUAG parteifähig; denn sie setzt sich aus drei Abgeordneten zusammen, die jeweils die Fraktionen FDP, DIE LINKE und Bündnis 90/Die Grünen - die Einsetzungsminderheit des 1. Untersuchungsausschusses der 16. Wahlperiode des Deutschen Bundestages - im Untersuchungsausschuss repräsentieren.

86

2. Die Antragstellerinnen sind antragsbefugt (§ 64 Abs. 1 BVerfGG) und haben ihre Anträge den Anforderungen entsprechend begründet (§ 64 Abs. 2 BVerfGG).

87

Sie sind, wie ausgeführt, berechtigt, im Organstreit die Verletzung oder unmittelbare Gefährdung von Rechten des gesamten Parlaments in Prozessstandschaft geltend zu machen. Für die Antragstellerin zu 4. gilt dies jedenfalls solange, wie kein Dissens zwischen der Fraktion und ihren Vertretern im Ausschuss erkennbar ist (vgl. BVerfGE

88

105, 197 <220 f.>; 113, 113 <121>). Ein solcher Dissens ist hier auszuschließen; denn die Fraktionen, denen die Mitglieder der Antragstellerin zu 4. angehören, sind im vorliegenden Organstreit die Antragstellerinnen zu 1. bis 3.

Nach dem Vorbringen der Antragstellerinnen im Einzelnen erscheint es möglich, dass die Antragsgegnerin durch die Beschränkung der erteilten Aussagegenehmigungen für Zeugen des Untersuchungsausschusses in Verbindung mit der Auslegung dieser Beschränkungen, wie sie dem Aussageverhalten der bezeichneten Zeugen zugrunde lag, sowie durch eine unterbliebene oder unvollständige Aktenvorlage an den Ausschuss das parlamentarische Untersuchungsrecht des Deutschen Bundestages gemäß Art. 44 GG in der mit den Anträgen spezifizierten Weise verletzt hat.

89

a) Der Antrag zu 1. beanstandet die wiedergegebenen Beschränkungen in den Aussagegenehmigungen, die den Zeugen D., C., S., Dr. S., K. und U. erteilt wurden. Die Antragstellerinnen sehen diese Beschränkungen als zu pauschal und unspezifiziert an und sehen dadurch die Rechte des Bundestages aus Art. 44 GG verletzt. Damit sind die angegriffenen Maßnahmen und das verletzte Recht (§ 64 Abs. 2 BVerfGG) ausreichend bezeichnet.

90

Die Möglichkeit, dass die genannten Beschränkungen Rechte des Bundestages verletzen, entfällt nicht deshalb, weil diese Beschränkungen sich erst dadurch aktualisieren, dass konkrete Zeugen bestimmte Fragen des Untersuchungsausschusses nicht beantworten. Denn diese Wirkung tritt als absehbare und beabsichtigte Folge der Beschränkungen ein. Unabhängig von der Frage, unter welchen Voraussetzungen die Aussageverweigerung durch Zeugen selbst unmittelbar der Bundesregierung zuzurechnen sein kann, ist daher jedenfalls die Einwirkung auf entsprechendes Aussageverhalten durch Beschränkung von Aussagegenehmigungen seitens der Bundesregierung dieser zuzurechnen.

91

b) Mit dem Antrag zu 2. begehren die Antragstellerinnen die Feststellung, dass die Antragsgegnerin die dem Deutschen Bundestag aus Art. 44 GG zustehenden Rechte dadurch verletzt hat, dass sie die im Antrag zu 1. bezeichneten Aussagegenehmigungen unter dem Gesichtspunkt einer Berührung des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung nach eigenem Verständnis dahingehend beschränkt hat, dass jedwede Aussagen zur sogenannten Präsidentenrunde sowie zur Nachrichtendienstlichen Lage nicht gestattet sind. Auch hier liegt entgegen der Ansicht der Antragsgegnerin bei sachgemäßer Auslegung des Antrags eine hinreichende Bezeichnung der angegriffenen Maßnahmen vor.

92

Mit diesem Antrag soll nicht eine abstrakte Rechtsansicht der Antragsgegnerin zum Verfahrensgegenstand erhoben werden. Die Antragstellerinnen wenden sich mit dem Antrag gegen die Zuordnung der sogenannten Präsidentenrunde und der Nachrichtendienstlichen Lage zum Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung. Soweit die Antragsgegnerin in diesem Zusammenhang vorträgt, dass sie die Nachrichtendienstliche Lage nicht dem Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung zuordne, führt dies nicht zu einer teilweisen Unzulässigkeit des Antrages. Die Antragstellerinnen haben

93

auf diesen Einwand erläutert, Gegenstand der Beanstandung durch den Antrag zu 2. sei die Auslegung der erteilten Aussagegenehmigungen dahingehend, dass bei den von den Antragstellerinnen wiedergegebenen Vernehmungen der im Antrag zu 1. genannten Zeugen sämtliche („jedwede“) sich auf die Präsidentenrunde und die Nachrichtendienstliche Lage beziehenden Fragen als den Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung betreffend und daher der entsprechenden Beschränkung der Aussagegenehmigung (Punkt 2 der Aussagegenehmigung) unterfallend behandelt wurden. Damit wird ein hinreichend bestimmt umschriebenes Verhalten als rechtsverletzend beanstandet. Mit der Gegenäußerung der Antragsgegnerin, sie rechne die Nachrichtendienstliche Lage nicht dem Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung zu, ist nicht dargelegt, dass die Zuordnung der Nachrichtendienstlichen Lage zum Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung, die den bezeichneten Aussageverweigerungen - jedenfalls hinsichtlich des Themas der jeweiligen Frage - zugrunde lag, nicht der Bundesregierung zuzurechnen wäre. Nach den von den Antragstellerinnen wiedergegebenen Sitzungsniederschriften hat - unter anderem - das Regierungsglied Dr. S. anlässlich seiner Vernehmung am 14. Dezember 2006 Vorgänge aus der Nachrichtendienstlichen Lage dem Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung zugeordnet.

Zudem geht das Rechtsschutzziel der Antragstellerinnen ersichtlich dahin, dass sie die generelle Feststellung begehren, die schlichte Zuordnung von Fragestellungen sowohl zu der Nachrichtendienstlichen Lage als auch der Präsidentenrunde trage noch keine Beschränkung der Aussagegenehmigung. Auch eine Verweigerung der Aussage zu Inhalten der Nachrichtendienstlichen Lage unter dem Gesichtspunkt des Geheimnisschutzes halten die Antragstellerinnen nicht für zulässig. Sie haben dies im Rahmen der Auseinandersetzung mit der Argumentation der Antragsgegnerin hinreichend deutlich zum Ausdruck gebracht.

Die Fassung des Antrages zwingt keineswegs dazu, darüber hinaus den gesamten Verfahrensstoff des Untersuchungsausschusses dahingehend zu prüfen, ob „jedwede Aussage“ zur Präsidentenrunde und Nachrichtendienstlichen Lage verweigert worden ist. Die Antragsgegnerin übersieht hier, dass die Antragstellerinnen im Antrag zu 2. ausdrücklich auf den Antrag zu 1. und die dort näher bezeichneten Aussagegenehmigungen bestimmter Zeugen Bezug genommen haben. In der Antragsbegründung haben sie zudem den Gang der Vernehmungen der Zeugen und die Fragen, bei denen es zu einer Verweigerung der Aussage kam, dargelegt. Vor diesem Hintergrund kann eine hinreichend bestimmte Fassung auch des Antrages zu 2. nicht in Abrede gestellt werden.

c) Mit dem Antrag zu 3. erstreben die Antragstellerinnen die Feststellung, dass die Antragsgegnerin die dem Deutschen Bundestag nach Art. 44 GG zustehenden verfassungsmäßigen Rechte verletzt hat, indem sie dem Untersuchungsausschuss die Vorlage von Akten zunächst unter pauschalem Verweis auf den Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung sowie Belange des Staatswohls und die Nichtbetroffenheit des Untersuchungsgegenstands verweigert habe. Mitgeteilt werden sodann die Be-

94

95

96

gründungen. Wie auch die Antragsgegnerin einräumt, ergibt sich aus der Antragsbegründung eine hinreichend klare Zuordnung der beanstandeten Maßnahmen zu den Beweisbeschlüssen des Untersuchungsausschusses ebenso wie eine damit korrespondierende Zuordnung der hierauf von der Antragsgegnerin gegebenen Antwort. Der Antrag ist demgemäß dahin auszulegen, dass die Feststellung erstrebt wird, die Verweigerung der Aktenvorlage auf die in der Antragsbegründung genannten Beweisbeschlüsse hin (16-177, 16-178, 16-179, 16-180, 16-181, 16-235, 16-248 und 16-262) mit den hierfür gegebenen Begründungen verletze Art. 44 GG. Insoweit ist auch mit diesem Antrag die Möglichkeit einer Verletzung von Rechten des Deutschen Bundestages durch konkrete Maßnahmen der Antragsgegnerin in hinreichend bestimmter Weise dargelegt.

d) Nichts anderes gilt bezüglich des Antrages zu 4. Die Antragstellerinnen haben in den Antrag lediglich die Verweigerung der Vorlage von Akten wegen angeblich fehlender Betroffenheit des Untersuchungsgegenstandes und einzelne Begründungen aus Antwortschreiben der Antragsgegnerin aufgenommen. Eine nähere Konkretisierung der einzelnen Vorgänge ergibt sich jedoch aus der Begründung der Antragserweiterung. Hier werden jeweils die entsprechenden Beweisbeschlüsse (16- 46, 16-188, 16-190, 16-295, 16-296, 16-297, 16-298, 16-299, 16-300, 16-301, 16-305) und die Antwortschreiben der Antragsgegnerin hierauf benannt. Vor diesem Hintergrund ist auch dieser Antrag hinreichend bestimmt.

Der Zulässigkeit des Antrages zu 4. steht nicht entgegen, dass dieser Antrag erst mit dem nachgereichten Schriftsatz vom 15. November 2007 gestellt wurde. Des von der Antragsgegnerin aufgezeigten Umwegs, ein neues Organstreitverfahren zu begründen und dieses mit dem zuerst rechtshängig gewordenen zu verbinden, bedarf es nicht. Unmittelbarer Angriffgegenstand sind zwar die einzelnen Maßnahmen der Antragsgegnerin. Die mit dem ursprünglichen Antragsschriftsatz beanstandeten Maßnahmen und die späteren Maßnahmen, die mit dem antragserweiternden Schriftsatz vom 15. November 2007 innerhalb der für diese späteren Maßnahmen geltenden Frist einbezogen wurden, stehen jedoch als Maßnahmen im Rahmen ein und desselben Verfahrens vor einem Untersuchungsausschuss des Deutschen Bundestages in einem Zusammenhang, angesichts dessen die Forderung, für die hinzukommenden neuen Antragsgegenstände jeweils ein neues Verfahren einzuleiten, eine bloße Förmerei darstellen würde. Inhaltliche Gründe für eine Vorzugswürdigkeit der Auslegung des Verfahrensrechts, die einer Sachentscheidung über die nachgereichten Anträge entgegenstünde, hat die Antragsgegnerin selbst nicht vorgetragen.

e) Der Antrag zu 5. scheitert danach ebenfalls nicht daran, dass er erst mit Schriftsatz vom 15. November 2007 gestellt wurde. Der Antrag genügt auch den Bestimmtheitsanforderungen und ist hinreichend begründet. Im Antrag selbst wird zwar nur pauschal die Feststellung beantragt, dass die Antragsgegnerin Rechte des Bundestages verletzt habe, indem sie wegen Berührung des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung dem Vertreter einer ihr nachgeordneten Behörde jede Aussage zur Vorbereitung der sogenannten Präsidentenrunde untersagt habe, woraufhin dieser

keine diesbezüglich verwertbaren Aussagen mehr gemacht habe. In der Begründung des Antrags wird jedoch der Sachverhalt spezifiziert und die behauptete Rechtsverletzung begründet. Es geht danach um die Vernehmung des Zeugen Dr. K. in der 47. Sitzung des Untersuchungsausschusses, bei der ein Vertreter der Antragsgegnerin mit der Feststellung intervenierte, auch die Vorbereitung der Präsidentenrunde gehöre zum Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung, und der Zeuge anschließend hierzu über die Auskunft hinaus, er sei vorbereitet in die Präsidentenrunde gegangen, keine weiteren Aussagen mehr machte. Die Antragstellerinnen machen demgegenüber unter Verweis auf ihre Ausführungen zu der parallelen Sachverhaltskonstellation, die dem Antrag zu 2. zugrunde liegt, geltend, dass die schlichte Zuordnung von Fragestellungen zur Präsidentenrunde noch keine Beschränkung des Aussagerechts unter dem Gesichtspunkt des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung oder des Geheimnisschutzes rechtfertige. Der Antrag wendet sich danach in gleicher Weise und mit denselben Gründen wie der Antrag zu 2. gegen eine das Aussageverhalten der Zeugen prägende extensive Auslegung der den Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung betreffenden Beschränkung der Aussagegenehmigung seitens der Antragsgegnerin.

3. Die Anträge vom 21. Mai 2007 und vom 15. November 2007 sind fristgerecht binnen sechs Monaten seit Bekanntwerden der beanstandeten Maßnahmen gestellt (§ 64 Abs. 3 BVerfGG). 100

4. Die Antragstellerinnen haben ein Rechtsschutzinteresse. Der Hinweis der Antragsgegnerin auf vorprozessuale Verständigungsmöglichkeiten geht fehl. 101

Sowohl die Erteilung und Auslegung der Aussagegenehmigungen als auch die Verweigerung der Aktenvorlage an den Untersuchungsausschuss sind dem Einflussbereich der Antragstellerinnen entzogen. Mit der Einleitung des Organstreitverfahrens verlagern sie nicht eine politische Entscheidung, die von ihnen selbst getroffen oder mitbestimmt werden könnte, auf das Bundesverfassungsgericht. Zur Durchsetzung der von ihnen geltend gemachten Rechte steht ihnen ein anderer Weg als der des Organstreitverfahrens nicht zur Verfügung. Die Einleitung dieses Verfahrens kann daher auch nicht als rechtsmissbräuchlich angesehen werden. 102

Der Hinweis der Antragsgegnerin auf eine Kooperationspflicht der Antragstellerinnen verfängt in diesem Zusammenhang nicht. Es fehlt jeder Anhaltspunkt dafür, dass die Antragsgegnerin bereit gewesen wäre, den Antragstellerinnen in einer Weise entgegenzukommen, die die geltend gemachten Informationsansprüche befriedigt und damit die Inanspruchnahme gerichtlichen Rechtsschutzes entbehrlich gemacht hätte. Die Antragsgegnerin ist vielmehr der Überzeugung, dass die behaupteten Ansprüche nicht bestehen, und zu ihrer Erfüllung nicht bereit. Der Verweis auf das sogenannte Vorsitzendenverfahren steht einem Rechtsschutzbedürfnis der Antragstellerinnen schon deshalb nicht entgegen, weil die Antragstellerinnen weder den Vorsitzenden noch seinen Stellvertreter im Untersuchungsausschuss stellen. Das vom Abgeordneten S. als Alternative angeregte Obleuteverfahren wurde von der Antragsgegnerin 103

nicht akzeptiert.

### C.

Die Anträge aus Art. 44 GG sind größtenteils begründet. Die Antragsgegnerin hat den Informationsanspruch aus Art. 44 GG in unzulässiger Weise verkürzt. 104

#### I.

1. Das in Art. 44 GG gewährleistete Untersuchungsrecht gehört zu den ältesten und wichtigsten Rechten des Parlaments (vgl. Morlok, in: Dreier, GG, Bd. 2, 2. Aufl. 2006, Art. 44 Rn. 2 ff.; 8; Brocker, in: Glauben/Brocker, Das Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse in Bund und Ländern, 2005, § 1 Rn. 9). Über das Zitierrecht nach Art. 43 Abs. 1 GG und das Interpellationsrecht nach §§ 105 f. GO-BT hinaus verschafft es die Möglichkeiten der Sachverhaltsaufklärung, die das Parlament zur Vorbereitung seiner Entscheidungen und vor allem zur Wahrung seiner Kontrollfunktion gegenüber der ihm verantwortlichen Regierung benötigt (vgl. BVerfGE 49, 70 <85>). Die Auslegung des Art. 44 GG und der das Untersuchungsausschussrecht konkretisierenden Vorschriften des Untersuchungsausschussgesetzes hat, insbesondere bei der Frage, welche Befugnisse einem Untersuchungsausschuss zustehen, zu berücksichtigen, dass diese Bestimmungen die Voraussetzungen für eine wirksame parlamentarische Kontrolle schaffen sollen (vgl. BVerfGE 67, 100 <130>; 68, 1 <87>; 76, 363 <383 f.>; 77, 1 <48>). 105

Nach Art. 44 Abs. 1 Satz 1 GG hat der Deutsche Bundestag das Recht und auf Antrag eines Viertels seiner Mitglieder die Pflicht, einen Untersuchungsausschuss mit der Befugnis zur Erhebung der erforderlichen Beweise einzusetzen. Träger des Untersuchungsrechts und damit Herr des Untersuchungsverfahrens ist der Deutsche Bundestag als ganzer; der eingesetzte Untersuchungsausschuss übt seine Befugnisse als Hilfsorgan des Bundestages aus (vgl. BVerfGE 67, 100 <124>; 77, 1 <41>; 83, 175 <180>; 105, 197 <220>; 113, 113 <121 f.>). 106

2. Der Untersuchungsausschuss ist befugt, im Rahmen seines Untersuchungsauftrages diejenigen Beweise zu erheben, die er für erforderlich hält (Art. 44 Abs. 1 Satz 1 GG; § 17 Abs. 1 PUAG; BVerfGE 67, 100 <127 f.>). Beweise sind zu erheben, wenn sie von einem Viertel der Mitglieder des Untersuchungsausschusses beantragt sind, es sei denn, die Beweiserhebung ist unzulässig oder das Beweismittel ist auch nach Anwendung der in diesem Gesetz vorgesehenen Zwangsmittel unerreichbar (§ 17 Abs. 2 PUAG; vgl. Wiefelspütz, Das Untersuchungsausschussgesetz des Bundes, ZParl 2002, S. 551 <565>). 107

a) Nach Art. 44 Abs. 2 Satz 1 GG finden auf Beweiserhebungen die Vorschriften über den Strafprozess sinngemäß Anwendung. Diese Verweisung erstreckt sich auf alle Bestimmungen, die die strafprozessuale Sachverhaltsaufklärung regeln; sie erfasst sowohl befugnisbegründende als auch befugnisbegrenzende Regelungen (vgl. BVerfGE 67, 100 <133>; 76, 363 <383 f.>; 77, 1 <48 f.>). Die Bestimmungen der Strafprozessordnung geben einem Untersuchungsausschuss Zwangsmittel zur Be- 108

schaffung von Beweismitteln an die Hand, stellen den Informationsverschaffungsanspruch aber auch unter rechtsstaatliche Vorgaben. In sinngemäßer Anwendung der Vorschriften über den Strafprozess stehen dem Untersuchungsausschuss Zeugen (§§ 48 ff. StPO), Urkunden und andere Schriftstücke (§§ 249 ff. StPO) sowie Sachverständige und Augenschein (§§ 72 ff. StPO) als Beweismittel zur Verfügung.

Zur Beweiserhebung im Sinne des Art. 44 Abs. 1 Satz 1 GG zählt nicht nur die Beweisaufnahme im engeren Sinne (§ 244 Abs. 1 StPO), sondern der gesamte Vorgang der Beweisverschaffung, Beweissicherung und Beweisauswertung (vgl. BVerfGE 67, 100 <133>; 77, 1 <49>; zum entsprechenden Begriffsverständnis der Strafprozessordnung vgl. § 201, § 202, § 244 Abs. 3 StPO). Erfasst ist daher nicht nur die Vernehmung, sondern auch bereits die Ladung von Zeugen und nicht nur die Einsichtnahme in Dokumente und deren Auswertung, sondern auch bereits deren Anforderung zur Vorlage.

109

b) Für die Beweiserhebung bedarf es eines förmlichen Beweisbeschlusses (§ 17 Abs. 1 PUAG). Die Beweismittel und die Beweistatsachen müssen dabei in einer für die Vollziehbarkeit des Beschlusses hinreichend bestimmten Weise angegeben werden; das Beweisziel muss erkennbar, die jeweiligen Beweismittel müssen abgrenzbar sein.

110

Dabei sind jedoch die Besonderheiten des parlamentarischen Untersuchungsverfahrens angemessen zu berücksichtigen (vgl. BVerfGE 67, 100 <128>). Das Untersuchungsverfahren dient anderen Zielen als ein Strafverfahren. Während im Strafverfahren die Verwirklichung eines bestimmten fest umrissenen Tatbestandes im Hinblick auf die individuelle Schuld einer Person geprüft wird, geht es im Untersuchungsausschuss um die Aufklärung eines Sachverhalts zu politischen Zwecken, vor allem um die Wahrnehmung der Kontrollfunktion des Parlaments. Die einzelne Beweiserhebung eines Untersuchungsausschusses muss daher nicht auf bestimmte Tatsachen bezogen sein, sondern kann darauf abzielen, zunächst „Licht ins Dunkel“ eines Untersuchungskomplexes zu bringen, um auf diese Weise die Aufklärung von politischen Verantwortlichkeiten zu ermöglichen (BbgVerfG, Beschluss vom 16. Oktober 2003 - VfGBbg 95/02 -, LKV 2004, S. 177 <178>). Im Untersuchungsausschussverfahren ist eine Beweisbehauptung im strafprozessualen Sinne (vgl. dazu Meyer-Goßner, StPO, 51. Aufl. 2008, § 244 Rn. 19 ff.; Gollwitzer, in: Löwe-Rosenberg, StPO, 25. Aufl. 2001, § 244 Rn. 104 ff.) daher nicht Voraussetzung einer Beweiserhebung. Die Grenze zulässiger Ausforschung ist erst dort erreicht, wo Beweisanträge ohne jegliche tatsächliche Grundlage „völlig ins Blaue hinein“ gestellt werden (vgl. Brocker, in: Glauben/Brocker, Das Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse in Bund und Ländern, 2005, § 16 Rn. 3).

111

c) Zum Kern des Untersuchungsrechts gehört das Recht auf Aktenvorlage. Der Anspruch auf Vorlage von Akten im Verantwortungsbereich der Regierung folgt nicht lediglich aus dem Recht auf Amtshilfe gemäß Art. 44 Abs. 3 GG; er ist Bestandteil des Kontrollrechts aus Art. 44 Abs. 1 Satz 1 GG und des Rechts der Beweiserhebung

112



nach Art. 44 Abs. 2 Satz 1 GG (vgl. BVerfGE 67, 100 <128 ff.>; 76, 363 <382 ff.>; 77, 1 <48>; StGH Bad.-Württ., Urteil vom 26. Oktober 1989 - GR 3/87 -, VBIBW 1990, S. 51 <55>; HbgVerfG, Urteil vom 19. Juli 1995 - HVerfG 1/95 -, NVwZ 1996, S. 1201). Einfachgesetzlich regelt § 18 Abs. 1 PUAG, dass die Bundesregierung, die Behörden des Bundes sowie die bundesunmittelbaren Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts vorbehaltlich verfassungsrechtlicher Grenzen auf Ersuchen verpflichtet sind, dem Untersuchungsausschuss die Akten vorzulegen, die den Untersuchungsgegenstand betreffen.

Akten sind bei der Untersuchung politischer Vorgänge ein besonders wichtiges Beweismittel. Sie haben gegenüber Zeugenaussagen in der Regel einen höheren Beweiswert, weil das Gedächtnis von Zeugen aus mancherlei Hinsicht unergiebig werden kann (BVerfGE 67, 100 <132>; 77, 1 <48>; BremStGH, Entscheidung vom 1. März 1989 - St 1/88 -, NVwZ 1989, S. 953 <956>; BVerwG, Beschluss vom 13. August 1999 - 2 VR 1.99 -, DVBl 2000, S. 487 <490>). Der Untersuchungsausschuss muss sich nicht mit Aktenauskünften zufrieden geben oder sein Verlangen auf bestimmte Aktenteile beschränken. Vielmehr soll er sich anhand der vollständigen Akten selbst ein Bild vom Umfang ihrer Entscheidungserheblichkeit machen können (vgl. BVerfGE 67, 100 <128 ff.>). Der Vorlageanspruch bezieht sich grundsätzlich auf alle Akten, die mit dem Untersuchungsgegenstand in Zusammenhang stehen. Bei einem Ersuchen auf Aktenvorlage muss nicht bereits feststehen, dass die Unterlagen auch tatsächlich entscheidungserhebliches Material oder entsprechende Beweismittel enthalten. Es reicht aus, wenn sie Hinweise hierauf geben könnten. Über das Ersuchen des Ausschusses entscheidet gemäß § 18 Abs. 2 Satz 1 PUAG der zuständige Bundesminister, soweit dies nicht durch Gesetz der Bundesregierung vorbehalten ist. Wird das Ersuchen abgelehnt oder werden sächliche Beweismittel als Verschlussachen eingestuft vorgelegt, ist der Untersuchungsausschuss über die Gründe der Ablehnung oder der Einstufung schriftlich zu unterrichten (§ 18 Abs. 2 Satz 2 PUAG).

113

d) Parlamentarische Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestages können Zeugen zur Vernehmung vorladen, vernehmen und gegebenenfalls mit den in der Strafprozessordnung vorgesehenen Zwangsmitteln zur Aussage veranlassen (vgl. BVerfGE 76, 363 <384>). Als Zeugen vor einem Untersuchungsausschuss geladene Personen unterliegen grundsätzlich der Auskunfts- und Zeugnispflicht als einer allgemeinen Staatsbürgerpflicht (vgl. BVerfGE 49, 280 <284>; 76, 363 <383>). Ein geladener Zeuge ist gemäß §§ 48 ff. StPO nicht nur zum Erscheinen, sondern auch zur Aussage verpflichtet, sofern ihm kein Auskunfts- oder Zeugnisverweigerungsrecht zusteht.

114

Dem Untersuchungsausschuss steht demgemäß die Möglichkeit offen, Regierungsmitglieder sowie Beamte und Angestellte im Verantwortungsbereich der Bundesregierung als Zeugen zu vernehmen, um auf diese Weise Kenntnis von untersuchungsrelevantem Amtswissen zu erhalten. Die allgemeinen, sinngemäß anzuwendenden Vorschriften des Strafprozesses über Zeugenrechte und -pflichten gelten grundsätz-

115

lich auch bei der Vernehmung von Amtsträgern und Abgeordneten als Zeugen in einem Untersuchungsausschuss. Dieser Personenkreis unterliegt darüber hinaus besonderen Verschwiegenheitspflichten, die sich auch auf Aussagen vor Gericht beziehen. Der einzelne Amts- oder Mandatsträger kann daher seiner Zeugenpflicht vor einem parlamentarischen Untersuchungsausschuss nur nachkommen, wenn und soweit die hierfür erforderliche Aussagegenehmigung vorliegt, die ihn von seiner Verschwiegenheitspflicht befreit (§ 23 Abs. 1 PUAG i.V.m. § 54 Abs. 1 StPO, § 68 Abs. 1 BBG, § 6 Abs. 2 BMinG, § 7 ParlStG, § 44d Abs. 1 AbgG). Liegt eine Aussagegenehmigung vor, ist er wie jeder andere Zeuge zur Aussage verpflichtet (§ 22, § 27 PUAG). Die Bundesregierung ist vorbehaltlich verfassungsrechtlicher Grenzen zur Erteilung der erforderlichen Aussagegenehmigung verpflichtet (§ 23 Abs. 2 Halbsatz 1 i.V.m. § 18 Abs. 1 PUAG). Ein Ermessen kommt ihr insoweit nicht zu (vgl. BVerfGE 67, 100 <132>).

3. Das Beweiserhebungsrecht eines parlamentarischen Untersuchungsausschusses unterliegt Begrenzungen, die, auch soweit sie einfachgesetzlich geregelt sind, ihren Grund im Verfassungsrecht haben. 116

a) Begrenzt wird es zunächst durch den im Einsetzungsbeschluss zu bestimmenden Untersuchungsauftrag (§ 17 Abs. 1 i.V.m. § 1 Abs. 2, § 3 PUAG; vgl. BVerfGE 67, 100 <134>; 49, 70 <87 f.>). Dieser selbst muss sich im Rahmen der parlamentarischen Kontrollkompetenz halten und hinreichend deutlich bestimmt sein. Das Erfordernis hinreichender Bestimmtheit des Untersuchungsauftrages, der durch den Einsetzungsbeschluss des Bundestages festzulegen ist und nur durch einen weiteren Beschluss des Bundestages abgeändert werden darf (§ 3 PUAG), folgt aus dem Sinn und Zweck des parlamentarischen Untersuchungsrechts, aus dem Rechtsstaats- und dem Gewaltenteilungsprinzip sowie aus der Stellung des Untersuchungsausschusses als Hilfsorgan des Bundestages. Dieser hat als Herr des Untersuchungsverfahrens dessen Rahmen selbst abzustecken und darf diese Aufgabe nicht auf den Ausschuss delegieren. Die deutliche Abgrenzung des Untersuchungsgegenstandes dient dem Schutz einsetzungsberechtigter Parlamentsminderheiten (vgl. BVerfGE 49, 70 <86>) und dem Schutz der Untersuchungsbedingten - der Bundesregierung wie auch Dritter -, denen gegenüber das Untersuchungsrecht Eingriffs- und Zwangsbefugnisse verleiht; zudem hat sie Bedeutung für die Reichweite der von Behörden und Gerichten zu leistenden Amtshilfe. 117

Der Bundesregierung und gegebenenfalls ihren nachgeordneten Behörden und den bundesunmittelbaren Körperschaften steht bei einer Anforderung sächlicher Beweismittel wie bei der Erteilung von Aussagegenehmigungen ein Prüfungsrecht dahingehend zu, ob die angeordnete Beweiserhebung den Untersuchungsauftrag betrifft. Gegen eine Beweiserhebung kann eingewandt werden, dass sie sich nicht innerhalb des Auftrages hält. In Bezug auf die Auslegung des Untersuchungsauftrages steht dem Untersuchungsausschuss weder ein Ermessensspielraum noch eine Einschätzungsprärogative zu (vgl. Weisgerber, Das Beweiserhebungsverfahren parlamentarischer Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestages, 2002, S. 115 f.; 118

Glauben, in: Glauben/Brocker, Das Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse in Bund und Ländern, 2005, § 6 Rn. 11). Erst recht gilt dasselbe aber auch für die Bundesregierung. Innerhalb des Untersuchungsauftrages kann der Untersuchungsausschuss frei von den Einwirkungen anderer Staatsorgane entscheiden, welche Beweiserhebungen er für dessen Erfüllung für erforderlich erachtet (vgl. BVerwG, Beschluss vom 13. August 1999 - 2 VR 1/99 -, DVBl 2000, S. 487 <490>).

b) Gründe, einem Untersuchungsausschuss Informationen vorzuenthalten, können sich aus dem Gewaltenteilungsgrundsatz ergeben. 119

aa) Das Gewaltenteilungsprinzip zielt auf Machtverteilung und die daraus sich ergebende Mäßigung der Staatsherrschaft (vgl. BVerfGE 3, 225 <247>; 7, 183 <188>; 9, 268 <279 f.>; 12, 180 <186>; 22, 106 <111>). In seiner grundgesetzlichen Ausformung als Gebot der Unterscheidung zwischen gesetzgebender, vollziehender und rechtsprechender Gewalt (Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG) dient es zugleich einer funktionsgerechten Zuordnung hoheitlicher Befugnisse zu unterschiedlichen, jeweils aufgabenspezifisch ausgeformten Trägern öffentlicher Gewalt und sichert die rechtliche Bindung aller Staatsgewalt (Art. 20 Abs. 3 GG). 120

In der Verfassungsordnung des Grundgesetzes ist die Teilung der Gewalten nicht als absolute Trennung realisiert und geboten (vgl. BVerfGE 9, 268 <279 f.>; stRspr). 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.>; 22, 106 <111>; 34, 52 <59>). 121

bb) Die Verantwortung der Regierung gegenüber Parlament und Volk setzt notwendigerweise einen Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung voraus, der einen auch von parlamentarischen Untersuchungsausschüssen grundsätzlich nicht ausforschbaren Initiativ-, Beratungs- und Handlungsbereich einschließt. Dazu gehört 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>). 122

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. Diese Möglichkeit besteht bei Informationen aus dem Bereich der Vorbereitung von Regierungsentscheidungen regelmäßig, solange die Entscheidung noch nicht getroffen ist. Die Kontrollkompetenz des Parlaments erstreckt sich daher grundsätzlich nur auf bereits abgeschlossene Vorgänge. Sie umfasst nicht die Befugnis, in laufende Verhandlungen und Entscheidungsvorbereitungen einzugreifen. 123

Auch dem nachträglichen parlamentarischen Zugriff auf Informationen aus der Phase der Vorbereitung von Regierungsentscheidungen setzt der Gewaltenteilungs- 124

grundsatz Grenzen. Bei abgeschlossenen Vorgängen sind Fälle möglich, in denen die Regierung geheimzuhaltende Tatsachen aus dem Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung mitzuteilen nicht verpflichtet ist. Ein - sei es auch erst nach Abschluss des jeweiligen Entscheidungsprozesses einsetzender - schrankenloser parlamentarischer Informationsanspruch würde vor allem durch seine einengenden Vorwirkungen die Regierung in der selbständigen Funktion beeinträchtigen, die das Gewaltenteilungsprinzip ihr zuweist (vgl. BVerfGE 110, 199 <215 f.>). Der Gewaltenteilungsgrundsatz gebietet allerdings gerade im Hinblick auf die starke Stellung der Regierung eine Auslegung des Grundgesetzes dahin, dass parlamentarische Kontrolle wirksam sein kann (vgl. BVerfGE 67, 100 <130>). Dies wäre nicht der Fall, wenn die dazu nötigen Informationen aus dem Bereich der Vorbereitung von Regierungsentscheidungen dem Parlament auch nach Abschluss der jeweiligen Vorgänge grundsätzlich verschlossen blieben. Die Entscheidungen der Bundesregierung unterlägen dem parlamentarischen Kontrollrecht dann nur hinsichtlich des verlautbarten Entscheidungsinhalts und solcher Entscheidungsgrundlagen, die keine Rückschlüsse auf die Willensbildung innerhalb der Regierung zulassen. Weitere Hintergründe könnten dagegen nach Belieben unzugänglich gehalten werden, auch solche, ohne deren Kenntnis die getroffene Entscheidung politisch nicht beurteilt und die politische Verantwortung für Fehler, die gerade das Zustandekommen dieser Entscheidungen betreffen, nicht aufgeklärt werden kann. Das Beweiserhebungsrecht des Untersuchungsausschusses liefe, soweit es Zugriff gerade auch auf von der Exekutive nicht freiwillig bereitgestellte Informationen über die Regierungstätigkeit verschaffen soll, leer (vgl. BVerfGE 110, 199 <218 f.>).

Parlamentarische Informationsrechte in Bezug auf abgeschlossene Vorgänge scheiden danach nicht grundsätzlich immer dann aus, wenn es sich um Akten aus dem Bereich der Willensbildung der Regierung, einschließlich der vorbereitenden Willensbildung innerhalb der Ressorts und der Abstimmung zwischen ihnen, handelt (vgl. BVerfGE 67, 100 <139>; 77, 1 <59>; 110, 199 <219>; HbgVerfG, Urteil vom 4. Juli 1973 - 2/72 -, DÖV 1973, S. 745 <746>; BremStGH, Entscheidung vom 1. März 1989 - St 1/88 -, NVwZ 1989, S. 953 <954 ff.>; a.A. Nds.StGH, Beschluss vom 15. Oktober 1996 - 12/95 -, NdsVBI 1996, S. 189 <190>). Dem parlamentarischen Zugriff können grundsätzlich auch Informationen aus dem Bereich der regierungsinternen Willensbildung unterliegen. Bei abgeschlossenen Vorgängen kann daher gegenüber einem Untersuchungsausschuss der pauschale Verweis darauf, dass der Bereich der Willensbildung der Regierung betroffen sei, die Zurückhaltung von Informationen nicht rechtfertigen.

Ob zu erwarten ist, dass die Herausgabe solcher Informationen die Funktionsfähigkeit und Eigenverantwortung der Regierung beeinträchtigen würde, lässt sich nur unter Berücksichtigung der jeweiligen Umstände feststellen. Die Notwendigkeit, hier zwischen gegenläufigen Belangen abzuwägen, entspricht der doppelten Funktion des Gewaltenteilungsgrundsatzes als Grund und Grenze parlamentarischer Kontrollrechte (vgl. BVerfGE 110, 199 <219>).

Informationen aus dem Bereich der Vorbereitung von Regierungsentscheidungen, die Aufschluss über den Prozess der Willensbildung geben, sind umso schutzwürdiger, je näher sie der gubernativen Entscheidung stehen. So kommt den Erörterungen im Kabinett besonders hohe Schutzwürdigkeit zu. Je weiter ein parlamentarisches Informationsbegehren in den innersten Bereich der Willensbildung der Regierung eindringt, desto gewichtiger muss das parlamentarische Informationsbegehren sein, um sich gegen ein von der Regierung geltend gemachtes Interesse an Vertraulichkeit durchsetzen zu können (vgl. BVerfGE 110, 199 <221 f.>). Die vorgelagerten Beratungs- und Entscheidungsabläufe sind demgegenüber einer parlamentarischen Kontrolle in einem geringeren Maße entzogen. Besonders hohes Gewicht kommt dem parlamentarischen Informationsinteresse zu, soweit es um die Aufdeckung möglicher Rechtsverstöße und vergleichbarer Missstände innerhalb der Regierung geht (vgl. BVerfGE 67, 100 <130>; 110, 199 <222>).

c) Eine weitere Grenze des Beweiserhebungsrechts eines parlamentarischen Untersuchungsausschusses bildet das Wohl des Bundes oder eines Landes (Staatswohl), das durch das Bekanntwerden geheimhaltungsbedürftiger Informationen gefährdet werden kann (vgl. BVerfGE 67, 100 <134 ff.>).

Nach der Strafprozessordnung findet die Pflicht zur Vorlage von Akten ihre Grenze, wo das Bekanntwerden der betreffenden Informationen das Wohl des Bundes oder eines Landes gefährden würde (§ 96 StPO). In gleicher Weise ist nach der Strafprozessordnung und den von ihr in Bezug genommenen gesetzlichen Vorschriften auch die Pflicht zur Erteilung von Aussagegenehmigungen begrenzt (§ 54 Abs. 1 StPO i.V.m. § 68 Abs. 1 BBG und Parallelbestimmungen des Landesbeamtenrechts, § 7 Abs. 1 BMinG, § 44d Abs. 3 AbgG). Diese Bestimmungen sind gemäß Art. 44 Abs. 2 Satz 1 GG sinngemäß, das heißt in einer dem Sinn parlamentarischer Kontrolle durch einen Untersuchungsausschuss entsprechenden Weise anzuwenden (vgl. BVerfGE 67, 100 <133 f.>). Demgemäß stellt das Untersuchungsausschussgesetz klar, dass die Pflicht der Bundesregierung zur Vorlage von Akten und zur Erteilung von Aussagegenehmigungen allein verfassungsrechtlichen Grenzen unterliegt (§ 18 Abs. 1 PUAG, § 23 Abs. 2 i.V.m. § 18 Abs. 1 PUAG).

Die Frage, welche Grenzen die Verfassung dem parlamentarischen Untersuchungsrecht setzt, ist unter Berücksichtigung seiner Bedeutung im Verfassungsgefüge zu beantworten. Dies gilt auch für die Auslegung und Anwendung des Begriffs der Gefährdung des Staatswohls. Für die Beantwortung der Frage, ob Zeugenaussagen oder die Vorlage von Akten das Staatswohl gefährden würden, ist danach zunächst zu berücksichtigen, dass der Umgang mit Informationen in einem Untersuchungsausschuss eigenen Geheimschutzbestimmungen unterliegt (vgl. BVerfGE 67, 100 <135>), und dass das Staatswohl nicht allein der Bundesregierung, sondern dem Bundestag und der Bundesregierung gemeinsam anvertraut ist. 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. Die Berufung auf das Staatswohl kann daher gegenüber dem Deutschen Bun-

destag in aller Regel dann nicht in Betracht kommen, wenn beiderseits wirksam Vorkehrungen gegen das Bekanntwerden von Dienstgeheimnissen getroffen wurden. Dass auch die Beobachtung von Vorschriften zur Wahrung von Dienstgeheimnissen deren Bekanntwerden nicht ausschließt, steht dem nicht entgegen. Diese Tatsache betrifft alle drei Gewalten (vgl. BVerfG, a.a.O., S. 136). Angesichts dieser Verfassungslage und dieser Verfahrensmöglichkeiten dürften sich nur unter ganz besonderen Umständen Gründe finden lassen, dem Untersuchungsausschuss Akten unter Berufung auf das Wohl des Bundes oder eines Landes vorzuenthalten (vgl. BVerfG, a.a.O., S. 139).

Das Untersuchungsausschussgesetz regelt den Schutz staatlicher Geheimnisse in § 14 Abs. 1 Nr. 4, § 15, § 16 und § 18 Abs. 2 PUAG. So schließt der Untersuchungsausschuss nach § 14 Abs. 1 Nr. 4 PUAG die Öffentlichkeit von der Beweisaufnahme aus, wenn besondere Gründe des Wohls des Bundes oder eines Landes entgegenstehen, insbesondere Nachteile für die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland oder ihrer Beziehungen zu anderen Staaten zu besorgen sind. Nach § 15 Abs. 1 PUAG kann der Untersuchungsausschuss Beweismittel, Beweiserhebungen und Beratungen mit einem Geheimhaltungsgrad versehen. Die Entscheidung über die Einstufung richtet sich nach der Geheimschutzordnung des Deutschen Bundestages (§ 15 Abs. 2 Satz 1 PUAG). Den Zugang zu Verschlussachen regelt § 16 PUAG. Zudem ordnet § 18 Abs. 2 Satz 2 PUAG an, dass die Einstufung sächlicher Beweismittel durch die Bundesregierung als Verschlussache schriftlich zu begründen ist. Angesichts dieser Bestimmungen begründet die Berufung auf die Geheimhaltungsbedürftigkeit von Informationen und die im Falle des Bekanntwerdens drohende Gefährdung des Staatswohls regelmäßig kein Recht zur Verweigerung der Vorlage von Akten. Ebenso wenig trägt sie eine Beschränkung der Aussagegenehmigung (vgl. BVerfGE 67, 100 <136>; 76, 363 <389>).

131

d) Parlamentarische Untersuchungsausschüsse haben darüber hinaus gemäß Art. 1 Abs. 3 GG die Grundrechte zu beachten. Diese können zu einer Einschränkung des Beweiserhebungsrechts führen (vgl. BVerfGE 67, 100 <142>; 76, 363 <387>; 77, 1 <46>).

132

aa) Die Bestimmungen der Strafprozessordnung stellen, wie für den Strafprozess, so auch für parlamentarische Untersuchungen, bei denen sie gemäß Art. 44 Abs. 2 Satz 1 GG sinngemäß anzuwenden sind, grundsätzlich eine ausreichende Grundlage für die Grundrechtseingriffe dar, die mit einer Beweiserhebung verbunden sein können. Dabei ist auch in der fallbezogenen Anwendung der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten. So darf das Recht auf informationelle Selbstbestimmung, das bei Beweiserhebungen häufig berührt sein wird, nur im überwiegenden Interesse der Allgemeinheit und unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit eingeschränkt werden. Die Einschränkung darf nicht weiter gehen als es zum Schutz öffentlicher Interessen unerlässlich ist (vgl. BVerfGE 65, 1 <44>; 67, 100 <143>; 77, 1 <46 f.>). Das Beweiserhebungsrecht des parlamentarischen Untersuchungsausschusses (Art. 44 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 Satz 1 GG) und der grundrechtliche Daten-

133

schutz stehen sich auf der Ebene des Verfassungsrechts gegenüber und müssen im konkreten Fall einander so zugeordnet werden, dass beide soweit wie möglich ihre Wirkungen entfalten (vgl. BVerfGE 67, 100 <143 f.>).

Die gebotene Abwägung hat auch die Prüfung einzuschließen, ob nach den Umständen eine öffentliche Beweisaufnahme gerechtfertigt ist oder ob die Grundrechte einen Ausschluss der Öffentlichkeit (Art. 44 Abs. 1 Satz 2 GG; § 14 PUAG) und sonstige Vorkehrungen zur Geheimhaltung (§ 15 Abs. 1 Satz 1 PUAG) erfordern (vgl. BVerfGE 67, 100 <144>). Zu berücksichtigen ist hierbei allerdings auch die Bedeutung des Öffentlichkeitsprinzips im demokratischen Parlamentarismus (vgl. BVerfGE 40, 237 <249>; 70, 324 <355>), dem, wie Art. 44 Abs. 1 GG belegt, gerade für das parlamentarische Untersuchungsverfahren, insbesondere bei Missstands-enquêtes, ein besonderer Stellenwert zukommt.

134

bb) Eine besondere grundrechtsbezogene Beschränkung des Untersuchungsrechts ergibt sich aus Art. 44 Abs. 2 Satz 2 GG, wonach das Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis unberührt bleiben. Diese Bestimmung, deren Reichweite umstritten ist (vgl. für rein klarstellende Bedeutung Scholz, AöR 105 <1980>, S. 564 <607>; Schneider, in: AK-GG, 3. Aufl. 2002, Art. 44, Rn. 16; für die Annahme eines strikten Verbots jeglichen Eingriffs in das Grundrecht aus Art. 10 GG Morlok, in: Dreier, GG, Bd. 2, 2. Aufl. 2006, Art. 44 Rn. 42; Klein, in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, GG, 45. Erg.-Lief. August 2005, Art. 44 Rn. 221; Glauben/Brocker, Das Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse in Bund und Ländern, 2005, § 15 Rn. 8; gegen die Annahme eines Eingriffsverbots, das auch jegliche Kenntnisnahme von Informationen erfasst, die ihrerseits durch Eingriff in dieses Grundrecht gewonnen wurden, LG Kiel, Beschluss vom 9. August 1995 - 37 Qs 69/95 -, JZ 1996, S. 155 <155>; Bergmann, in: Hömig/Seifert, 8. Aufl. 2007, Art. 44 Rn. 7; offenlassend HmbVerfG, Urteil vom 26. April 1988 - HVerfG 1/88 -, DÖV 1989, S. 119 <120>), kann nicht als bloße Wiederholung dessen verstanden werden, was nach Art. 1 Abs. 3 GG ohnehin für alle Grundrechte gilt, dass sie nämlich auch im Rahmen einer parlamentarischen Untersuchung Geltung beanspruchen. Vielmehr ist sie im Zusammenhang mit Satz 1 des Art. 44 Abs. 2 GG zu verstehen, wonach auf die Beweiserhebungen eines Untersuchungsausschusses die Vorschriften über den Strafprozess sinngemäß anzuwenden sind. Diese Bestimmung stattet die Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestages, deren Beweiserhebungsrecht sich bereits aus Art. 44 Abs. 1 Satz 1 GG ergibt (vgl. BVerfGE 67, 100 <128>; 76, 363 <387>), mit den Zwangsmitteln der Strafprozessordnung aus (BVerfGE 77, 1 <48>). Hierauf bezieht sich die in Art. 44 Abs. 2 Satz 2 GG vorgesehene Einschränkung. Sie bedeutet, dass einem Untersuchungsausschuss die Möglichkeiten des unmittelbaren Eingriffs in die Grundrechte aus Art. 10 GG, insbesondere nach den §§ 99 ff. StPO, nicht zur Verfügung stehen (vgl. Bergmann, a.a.O., Rn. 7; Morlok, a.a.O., Rn. 52; Klein, a.a.O., Rn. 219 f.; Schleich, Das parlamentarische Untersuchungsrecht des Bundestages, 1985, S. 39). Ein Untersuchungsausschuss kann danach beispielsweise nicht Postsendungen beschlagnahmen lassen, die an die Personen gerichtet sind, deren Verhalten der Ausschuss

135

aufklären soll, oder das Abhören von Telefonaten gemäß §§ 100a ff. StPO veranlassen (näher Klein, a.a.O., Rn. 220).

Dem Ausschuss ist aber nicht jeglicher Zugriff auf Akten prinzipiell schon dann verwehrt, wenn sich in den Akten Ergebnisse vorausgegangener Eingriffe in das Grundrecht aus Art. 10 GG finden und die Kenntnisnahme seitens des Untersuchungsausschusses einen neuen Eingriff darstellen würde (vgl. BVerfGE 85, 386 <398>), weil sie durch Ausdehnung des Kreises der Kenntnisnehmenden die Eingriffswirkung erweitert. Hier stellt sich vielmehr die Frage, ob und unter welchen Voraussetzungen sich aus einer etwaigen Rechtswidrigkeit des ursprünglichen Eingriffs oder aus der Rechtswidrigkeit der Aufbewahrung der fraglichen Informationen ein Verwertungsverbot ergeben kann, das auch den Informationszugang des Ausschusses beschränkt (vgl. LG Kiel, a.a.O., S. 155; Bergmann, a.a.O., Rn. 7). Dabei ist zu berücksichtigen, dass Regeln und Abwägungen, die für die Verwertbarkeit rechtswidrig erlangter oder rechtswidrig aufbewahrter Informationen in Strafverfahren und anderen gerichtlichen Verfahren maßgebend sind (vgl. BVerfGE 34, 238 <250 f.>; 44, 353 <383 f.>; 80, 367 <374 ff.>; 85, 386 <395, 399 ff.>; 106, 28 <49 ff.>), auf die Verwertung solcher Informationen durch einen Untersuchungsausschuss nicht ohne weiteres übertragen werden können. Insbesondere kann der Gesichtspunkt präventiver Vermeidung künftiger Rechtsverstöße gerade gegen ein Verwertungsverbot sprechen, soweit es um die Zugänglichkeit von Informationen für einen Untersuchungsausschuss geht. Dies gilt vor allem im Rahmen von Missstandsenuêtes und erst recht dann, wenn das Ziel des Untersuchungsausschusses gerade in der Aufdeckung von Rechtsverstößen bei der Erhebung oder Aufbewahrung der fraglichen Informationen liegt. Denn die Kenntnisnahme und Verwertung seitens des Untersuchungsausschusses kann in solchen Fällen Voraussetzung dafür sein, dass Verantwortlichkeiten für die betreffenden Rechtsverstöße geklärt werden, und zu wirksameren Vorkehrungen gegen künftige Verstöße beitragen.

136

e) Die Rechte nach Art. 44 Abs. 2 GG enden schließlich an der Grenze des Rechtsmissbrauchs. So können etwa Beweisanträge zurückgewiesen werden, wenn sie offensichtlich der Verzögerung dienen (vgl. BVerfGE 105, 197 <225>).

137

## II.

Nimmt die Bundesregierung das Recht für sich in Anspruch, einem Untersuchungsausschuss Beweismittel aus verfassungsrechtlichen Gründen vorzuenthalten, so unterliegt sie von Verfassungs wegen einer Begründungspflicht (vgl. § 18 Abs. 2 Satz 2 PUAG, § 23 Abs. 2 Halbsatz 2 PUAG; vgl. auch Schlussbericht der Enquête-Kommission Verfassungsreform, BTDrucks 7/5924, S. 56). Pauschales Berufen auf einen der verfassungsrechtlichen Gründe, die dem parlamentarischen Untersuchungsrecht Grenzen setzen, genügt in keinem Fall. Das Vorliegen der Voraussetzungen eines Informationsverweigerungsrechts ist substantiiert, nicht lediglich formelhaft, darzulegen. So bedarf es, wenn Informationsgesuche mangels Bezugs zum Untersuchungsauftrag zurückgewiesen werden sollen, jedenfalls bei bestehenden

138



Differenzen über die Reichweite des Auftrages einer Begründung, die sich einerseits auf den Inhalt der angeforderten Information und andererseits auf den Inhalt des Untersuchungsauftrages bezieht. Auch der allgemeine Verweis darauf, dass der Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung berührt sei, reicht nicht aus. Es ist Aufgabe der Bundesregierung, gegenüber dem Untersuchungsausschuss nachvollziehbar darzulegen, aus welchem Grunde die angeforderten Beweismittel dem exekutiven Kernbereich zuzuordnen sind und warum sie gegebenenfalls auch noch nach Abschluss des Vorgangs dem Untersuchungsausschuss nicht herausgegeben werden können. Nichts anderes gilt bei der Ablehnung eines Auskunftsverlangens unter Berufung auf Staatswohlbelange. Beruft die Bundesregierung sich auf die Geheimhaltungsbedürftigkeit von Beweismitteln, so muss sie den Ausschuss, gegebenenfalls in vertraulicher Sitzung, detailliert und umfassend über die Natur der zurückgehaltenen Informationen, die Notwendigkeit der Geheimhaltung und den Grad der nach ihrer Auffassung bestehenden Geheimhaltungsbedürftigkeit unterrichten (vgl. BVerfGE 67, 100 <138>). Entsprechendes gilt, wenn Informationen zum Schutz von Grundrechten Dritter zurückgehalten werden sollen. Eine substantiierte Begründung der ablehnenden Entscheidung ist unentbehrliche Grundlage auch der (verfassungs-)gerichtlichen Kontrolle, die andernfalls weitgehend zur Disposition der Bundesregierung stünde.

### III.

Nach diesen Maßstäben hat die Antragsgegnerin durch die Beschränkung der Aussagegenehmigungen für benannte Zeugen, durch die Auslegung dieser Beschränkungen und durch die Verweigerung der Vorlage von angeforderten Akten mit den hierfür gegebenen Begründungen das Informations- und Untersuchungsrecht des Deutschen Bundestages aus Art. 44 GG verletzt. 139

1. Die in den Aussagegenehmigungen für die Zeugen D., C., S., Dr. S., K., U. und Dr. K. enthaltenen Einschränkungen in Bezug auf den Kernbereich der exekutiven Eigenverantwortung und Staatswohlbelange und die anlässlich der Vernehmung der genannten Zeugen zutage getretene Auslegung dieser Einschränkungen (Anträge 1., 2. und 5.) verletzen das Beweiserhebungsrecht aus Art. 44 GG. 140

a) Bereits die Aussagegenehmigungen selbst enthalten eine zu weitgehende Beschränkung, indem sie „insbesondere Angaben über die Willensbildung der Bundesregierung im Kabinett oder ressortübergreifende und -interne Abstimmungsprozesse zur Vorbereitung von Kabinett- und Ressortentscheidungen“ pauschal von der Genehmigung ausnehmen. Zwar sind mit dieser Formulierung die Grenzen des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung zutreffend umschrieben (vgl. BVerfGE 67, 100 <139>; 110, 199 <214 ff.>). Die allgemeine Herausnahme von Informationen, die dem so umschriebenen Bereich entstammen, aus der erteilten Aussagegenehmigung verkennt jedoch, dass solche Informationen dem Zugriff eines Untersuchungsausschusses nach Art. 44 GG in aller Regel nur insoweit entzogen sind, als es sich um laufende, noch unabgeschlossene Vorgänge handelt, während in Bezug auf ab- 141

geschlossene Vorgänge parlamentarische Informationsrechte nicht grundsätzlich immer schon dann ausscheiden, wenn es sich um Informationen aus dem Bereich der Willensbildung der Regierung, einschließlich der vorbereitenden Willensbildung innerhalb der Ressorts und der Abstimmung zwischen ihnen, handelt (vgl. BVerfGE 67, 100 <139>; 77, 1 <59>; 110, 199 <219>; näher oben unter C.I.3.b)bb)). Nach dem Zweck der Aussagegenehmigungen, dem Zeugen die Grenzen seines Aussagerechts aufzuzeigen, kommt eine „verfassungskonforme Auslegung“ der zu weitgehenden Beschränkung nicht in Betracht.

Zwar ist das Spektrum der den Untersuchungsgegenstand betreffenden Fragen, mit denen bei der Vernehmung von Zeugen in einem Ausschuss nach Art. 44 GG gerechnet werden muss, nicht bis ins Einzelne vorhersehbar. Dadurch sind auch der Konkretisierbarkeit der erforderlichen Aussagegenehmigungen Grenzen gesetzt. Es kann hier offenbleiben, ob und inwieweit es von Verfassungs wegen geboten ist, die in der Aussagegenehmigung für Zeugen vor einem Untersuchungsausschuss enthaltenen Beschränkungen über allgemeine Vorgaben hinaus bereits in der Genehmigung selbst auf einzelne im Rahmen des Untersuchungsgegenstandes erwartbare Fragenkomplexe hin - mit entsprechenden Begründungen - zu spezifizieren. Denn jedenfalls dürfen die in einer Aussagegenehmigung enthaltenen Beschränkungen, soweit sie in allgemeiner Form die verfassungsrechtlichen Grenzen der Informationspflicht der Bundesregierung nachzuzeichnen suchen, diese Grenzen nicht enger stecken, als sie von Verfassungs wegen gesteckt sind.

142

b) Auch die anlässlich der Vernehmung der Zeugen D., C., S., Dr. S., K. und U. (Anträge 1. und 2.) sowie des Zeugen Dr. K. (Antrag 5.) zutage getretene Auslegung der Aussagegenehmigungen, der zufolge Vorgänge aus der Präsidentenrunde und der Nachrichtendienstlichen Lage ohne weiteres als von der Aussagegenehmigung nicht erfasst angesehen wurden, verkürzt in unzulässiger Weise das parlamentarische Untersuchungsrecht aus Art. 44 GG.

143

aa) In der 43. Sitzung des Untersuchungsausschusses verweigerte der Zeuge D. die Aussage zu der Frage, wie die Teilnehmer der Präsidentenrunde in den Jahren 2002 bis 2006 die Gefährdung durch K. im Falle einer Freilassung einschätzten. Dem ging die Intervention eines Vertreters der Antragsgegnerin voraus, der auf die in Punkt 2 der Aussagegenehmigung enthaltene Beschränkung in Bezug auf Vorgänge aus dem Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung verwies und erklärte, man komme nun in den Bereich, der „nach unserer Auffassung“ - das heißt nach Auffassung der Bundesregierung - nicht mehr von der Aussagegenehmigung gedeckt sei. Die Frage des Vorsitzenden, ob der Zeuge D. sich auf Punkt 2 der Aussagegenehmigung beziehen wolle, bejahte der Zeuge D. daraufhin. Die Verweigerung seiner Aussage beruhte danach auf der Zuordnung der gestellten Frage zum Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung. Gründe für diese Zuordnung sind über den Umstand hinaus, dass die Frage auf Einschätzungen innerhalb der Präsidentenrunde zielte, nicht ersichtlich. Eine Auslegung der erteilten Aussagegenehmigung, derzufolge die bloße Zugehörigkeit zur Präsidentenrunde ausreicht, um einen Sachverhalt unter dem Ge-

144

sichtspunkt der Berührung des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung dem parlamentarischen Informationszugriff zu entziehen, verfehlt jedoch die Reichweite des parlamentarischen Untersuchungsrechts und verkennt die im Fall der Berufung auf diesen Gesichtspunkt bestehenden Begründungserfordernisse.

Die Berührung des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung kann dem parlamentarischen Untersuchungsrecht in Bezug auf abgeschlossene Vorgänge nur nach Maßgabe einer fallbezogenen Abwägung zwischen dem parlamentarischen Informationsinteresse auf der einen und der Gefahr einer Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit und Eigenverantwortung durch die einengenden Vorwirkungen eines Informationszugangs auf der anderen Seite entgegengehalten werden (vgl. BVerfGE 67, 100 <139>; 77, 1 <59>; 110, 199 <215 ff.>; näher oben unter C.I.3.b)bb)). Dabei ist zu berücksichtigen, dass dem parlamentarischen Informationsinteresse besonderes Gewicht zukommt, soweit es um die Aufklärung behaupteter Rechtsverstöße und vergleichbarer Missstände im Verantwortungsbereich der Regierung geht; einengende Vorwirkungen dahingehend, dass für rechtswidriges Vorgehen keine unter allen Umständen kontrollfreien Räume verbleiben, entsprechen dem Sinn und Zweck des parlamentarischen Untersuchungsrechts (vgl. BVerfGE 110, 199 <222>). Erforderlich ist, wenn einem Ausschuss nach Maßgabe der geforderten Abwägung Informationen vorenthalten werden sollen, zudem eine entsprechend substantiierte Begründung (vgl. BVerfGE 67, 100 <138>; näher oben unter C.II.). Eine solche ist hier, bezogen auf den Gegenstand der verweigerten Aussage, weder der Aussagegenehmigung selbst noch den die Aussageverweigerung betreffenden Erklärungen des intervenierenden Vertreters der Antragsgegnerin noch denen des Zeugen zu entnehmen.

145

bb) Entsprechendes gilt für die Auslegung der Aussagegenehmigungen, die der Verweigerung von Aussagen seitens der Zeugen S. und K. in der 22. Sitzung, des Zeugen Dr. S. in der 26. Sitzung und des Zeugen C. in der 43. Sitzung des Untersuchungsausschusses zugrunde lag.

146

Der Zeuge S. verweigerte in der 22. Sitzung des Ausschusses die Antwort auf zwei die Bemühungen der Bundesregierung im Fall E. betreffende Fragen, die sich auf Verhaltensweisen im Gefolge eines zwischen ihm und dem Botschafter der USA in der Bundesrepublik Deutschland geführten Gesprächs bezogen. Ohne nähere Erläuterung berief er sich hierfür auf den von seiner Aussagegenehmigung gemäß deren Ziffer 2 ausgenommenen Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung.

147

Mit gleicher Begründung und dem zusätzlichen Hinweis, dass die Präsidentenrunde zum Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung zähle, verweigerte der Zeuge K. die Beantwortung der ihm in derselben Sitzung gestellten, den Fall E. betreffenden Frage nach den von ihm gelieferten einschlägigen Vorbereitungen zu einer bestimmten Präsidentenrunde.

148

Der Zeuge Dr. S. wurde in der 26. Sitzung des Ausschusses im Zuge einer ebenfalls den Komplex E. betreffenden Vernehmung gefragt, ob er im Hinblick darauf, dass seine Aussagegenehmigung sich gemäß deren Ziffer 2 nicht auf Vorgänge aus dem

149

Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung erstrecke, zu allen Fragen, die sich auf die Präsidentenrunde und die Nachrichtendienstliche Lage beziehen, nichts weiter sagen werde. Diese Frage bejahte der Zeuge ohne weitere Erläuterung.

Dem Zeugen C. wurde in der 43. Sitzung des Untersuchungsausschusses die Frage gestellt, wie er die Ergebnisse der Präsidentenrunde in Bezug auf den Fall K. in seinem Hause weitergegeben habe. Diese Frage beantwortete der Zeuge unter Berufung auf den Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung nicht, nachdem ein Vertreter der Antragsgegnerin mit der Erklärung interveniert hatte, die „P-Lage“ sei kernbereichsrelevant, alle Vermerke für die „P-Lage“ und alle diesbezüglichen Briefingvermerke seien „Kernbereich der Exekutive, Eigenverantwortung“ (siehe Protokoll, S. 49). 150

Auch hier sind jeweils die Reichweite des Rechts der Bundesregierung, Aussagen unter Berufung auf den Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung zu verweigern - insbesondere die insoweit bei abgeschlossenen Vorgängen bestehende Notwendigkeit der Abwägung - und das diesbezügliche Begründungserfordernis verkannt. 151

cc) Der Zeuge U. antwortete in der 37. Sitzung des Ausschusses auf eine Frage, die ihm zu seinen Kontakten und Gesprächen mit Angehörigen des US-amerikanischen Geheimdienstes zu deren Gefährlichkeitseinschätzungen in der Sache K. gestellt worden war, hierzu könne er nichts Weiterführendes sagen. Auch in nichtöffentlicher Sitzung werde er dazu nicht aussagen. Auf die Nachfrage, auf welche Einschränkung seiner Aussagegenehmigung er sich dafür berufe, intervenierte ein Vertreter der Antragsgegnerin mit der Feststellung, dass der Zeuge sich hier, seiner Auffassung nach zu Recht, auf Staatswohlbelange berufe. Der Zeuge folgte dem und berief sich ohne nähere Erläuterungen auf Ziffer 4 seiner Aussagegenehmigung, wonach zu einem Sachverhalt keine Angaben und Erklärungen erfolgen dürfen, soweit im Einzelfall die Wahrung des Staatswohls ausnahmsweise jeglicher Erörterung eines Sachverhalts im Rahmen der Beweisaufnahme durch einen Untersuchungsausschuss entgegensteht. 152

Das diesem Vorgang zugrundeliegende Verständnis der Informationsschranke des Staatswohls und der in Ziffer 4 der Aussagegenehmigung hierzu vorgesehenen Beschränkung wird dem parlamentarischen Untersuchungsrecht nicht gerecht. 153

Mitteilungen über Kontakte mit ausländischen Geheimdiensten sind dem Informationszugriff eines Untersuchungsausschusses nicht ohne weiteres aus Gründen der Gefährdung des Staatswohls entzogen. Zwar kann das Staatswohl durch das Bekanntwerden geheimhaltungsbedürftiger Informationen gefährdet werden (vgl. BVerfGE 67, 100 <134 ff.>). Für den vorliegenden Fall fehlt es jedoch schon an näheren Gründen für die Annahme, dass die erfragten Informationen überhaupt von der Art waren, dass ihr Bekanntwerden das Staatswohl gefährden könnte. Es liegt nicht auf der Hand, sondern wäre - erst recht nachdem K. aus US-amerikanischem Gewahrsam entlassen worden war - begründungsbedürftig gewesen, dass das Bekanntwerden von Einschätzungen US-amerikanischer geheimdienstlicher Stellen, 154

die dessen Gefährlichkeit betrafen, originäre Geheimhaltungsinteressen dieser Stellen berühren und deshalb etwa die notwendige künftige Zusammenarbeit belasten könnte. In dem bloßen Umstand, dass das Bekanntwerden derartiger Informationen der Bundesregierung selbst im Hinblick auf ihren eigenen Umgang mit den betreffenden Erkenntnissen Unannehmlichkeiten bereiten könnte, läge keine Gefährdung des Staatswohls, sondern eine hinzunehmende verfassungsgewollte Folge der Ausübung des parlamentarischen Untersuchungsrechts. Zudem liegt der bei der Vernehmung des Zeugen U. zutage getretenen Auslegung der in Ziffer 4 seiner Aussagegenehmigung enthaltenen Beschränkung keine erkennbare Berücksichtigung des Umstandes zugrunde, dass das Staatswohl nicht allein der Bundesregierung, sondern in gleicher Weise auch dem Bundestag anvertraut ist, dass der Umgang mit Informationen in einem Untersuchungsausschuss eigenen Geheimschutzbestimmungen unterliegt und dass Beschränkungen des Informationszugangs eines Untersuchungsausschusses unter Berufung auf das Staatswohl daher allenfalls unter ganz besonderen Umständen in Betracht kommen (vgl. BVerfGE 67, 100 <135 f.>; s. unter C.I.3.c) und C.II.).

dd) Ein Herantreten des Untersuchungsausschusses an die Antragsgegnerin im Anschluss an die Zeugenvernehmungen zur Klärung des Umfangs der Beschränkungen der Aussagegenehmigungen war entgegen der Auffassung der Antragsgegnerin nicht veranlasst. Weder ist erkennbar, weshalb es hier eher den Antragstellerinnen als der Antragsgegnerin obliegen haben sollte, nach Wegen der Klärung und Konfliktbeilegung zu suchen, noch ist ersichtlich, dass eine solche Verfahrensweise zu einer einvernehmlichen Lösung geführt hätte. Aus den oben (B.II.4.) bereits ausgeführten Gründen sprach auch nichts dafür, dass das Aussageverhalten der Zeugen nicht durch das Verständnis der Bundesregierung vom Inhalt der erteilten Aussagegenehmigungen geprägt war. 155

2. Soweit die Antragsgegnerin auf die vom Antrag zu 3. erfassten Beweisbeschlüsse 16-177 bis 16-181 sowie 16-248 hin die Vorlage von Akten unter Hinweis auf den Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung oder auf Staatswohlbelange verweigert hat, fehlt es an der gebotenen hinreichend substantiierten Begründung. 156

a) aa) Mit Beweisbeschluss 16-178 vom 9. November 2006 forderte der Untersuchungsausschuss, wiederum zum Untersuchungskomplex E., die Vorlage aller Unterlagen zur Präsidentenrunde einschließlich deren Vor- und Nachbereitung, die dem Ausschuss mit der Begründung vorenthalten worden waren, sie seien wegen Zugehörigkeit zum „Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung“ oder zur „internen Willensbildung“ der Bundesregierung von dieser nicht vorzulegen. 157

Die Bundesregierung verweigerte mit Schreiben vom 15. Februar 2007 die Vorlage der angeforderten Unterlagen. Die Zuordnung der im Zusammenhang mit der Präsidentenrunde erstellten Unterlagen zum Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung sei aus ihrer Sicht rechtlich geboten. Eine Herausgabe der Unterlagen widerspreche dem Wesen der Beratungen, die hochrangig und mit eng begrenztem Teilnehmer-

 158

kreis erfolgten und „jedenfalls insoweit“ als Arkanbereich der Bundesregierung in Sicherheitsfragen mit dem Kabinett vergleichbar seien. Die Teilnehmer verträten die jeweiligen Mitglieder der Bundesregierung. Die Besprechungen der Präsidentenrunde bereiteten die Willensbildung in den beteiligten Ressorts und gegebenenfalls des Kabinetts vor. Hinzu komme, dass die erörterten Vorgänge typischerweise von hoher sicherheitspolitischer Bedeutung und häufig auch von erheblicher Relevanz für sensible außenpolitische Kontakte seien. Insoweit seien zugleich herausragende Belange der Staatswohlschranke berührt. Die Runde finde in einer informellen, sachlich-freimütigen Atmosphäre statt, in der sich alle Beteiligten nach bestem Wissen und Gewissen zu streng vertraulichen Themen äußern könnten. Diese Offenheit sei für die Exekutive notwendige Voraussetzung, um im Kernbereich funktionsfähig und eigenverantwortlich handeln und nachrichtendienstliche Schutzaufgaben wirksam wahrnehmen zu können. Die Offenheit werde gerade bei Vorgängen mit internationalen und außenpolitischen Bezügen im Sinne einer einengenden Vorwirkung beeinträchtigt, wenn die Beteiligten fürchten müssten, dass ihre Äußerungen und Entscheidungen im Verhältnis zu anderen Verfassungsorganen oder gar der Öffentlichkeit publik würden. Die vorgenommene Prüfung habe ergeben, dass Gesichtspunkte der Funktionsfähigkeit und Eigenverantwortung der Regierung ebenso wie existenzielle Sicherheits- und Geheimschutzbelange das Informationsinteresse des Parlaments - wie regelmäßig in diesen Fällen - überwögen. Die Bundesregierung habe in ihrem Bericht an das Parlamentarische Kontrollgremium vom Februar 2006 Auskünfte über Gesprächsinhalte und Ergebnisse von Sitzungen der sogenannten Präsidentenrunde gegeben. Mit Blick darauf werde dem Untersuchungsausschuss ohne Anerkennung einer Rechtspflicht zur Überprüfung der Richtigkeit der Angaben angeboten, die entsprechenden im Bericht erwähnten Aktenstücke im Vorsitzendenverfahren vertraulich einzusehen.

bb) Mit diesen Ausführungen ist die Vorenthaltung der angeforderten Unterlagen nicht zureichend begründet. 159

(1) Die Annahme, die Präsidentenrunde sei, was ihre Zugehörigkeit zum Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung angeht, „jedenfalls insoweit“ dem Kabinett vergleichbar, trifft nicht zu. Regelmäßige Teilnehmer an der Präsidentenrunde sind nach dem Vortrag der Antragsgegnerin der Beauftragte für Nachrichtendienste des Bundes, die für die Sicherheit zuständigen Staatssekretäre des Auswärtigen Amtes, der Bundesministerien des Innern, der Justiz und der Verteidigung sowie die Präsidenten des Bundesnachrichtendienstes, des Bundesamtes für Verfassungsschutz und des Bundeskriminalamtes. Ferner nimmt an ihr der Abteilungsleiter 6 des Bundeskanzleramtes teil. Die Funktion der Präsidentenrunde besteht im Austausch von Informationen, der Beratung sowie in der Vorbereitung einer Entscheidungsfindung in den zuständigen Ressorts in Fragen der äußeren und inneren Sicherheit. Um ein Entscheidungsgremium handelt es sich, wie auch der Zeuge U. bei seiner Aussage vor dem Ausschuss wiederholt zum Ausdruck gebracht hat, nicht. Die Beratungen der Präsidentenrunde sind danach weder denen des Kabinetts vergleichbar noch die- 160

nen sie notwendiger- oder auch nur typischerweise der unmittelbaren Vorbereitung von Kabinettsentscheidungen. Zwar ist eine Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit und Eigenverantwortung der Regierung auch insoweit nicht prinzipiell ausgeschlossen, als es um die Ausforschung des Prozesses der Willensbildung einzelner Mitglieder der Regierung und nur mittelbar auch um die Willensbildung der Regierung als solcher geht (vgl. BVerfGE 110, 199 <218>). Je weiter ein parlamentarisches Informationsbegehren in den innersten Bereich der Regierung eindringt, umso gewichtiger muss es sein, um sich gegen das von der Regierung geltend gemachte Interesse an Vertraulichkeit durchsetzen zu können (vgl. BVerfGE 110, 199 <222>). Umgekehrt folgt daraus, dass die der Regierungsentscheidung vorgelagerten Abläufe umso geringeren Schutz genießen, je ferner sie der eigentlichen Regierungsentscheidung stehen. Mit der Annahme, die Präsidentenrunde sei in der hier interessierenden Hinsicht mit dem Kabinett vergleichbar, sind die gegeneinander abzuwägenden Belange daher schon im Ansatz fehlgewichtet.

In diesem Zusammenhang ist auch von Belang, dass die Antragsgegnerin im Februar 2006 Inhalte der Präsidentenrunden, die am 8. und 29. Oktober 2002 stattfanden, im Rahmen eines Berichts dem Parlamentarischen Kontrollgremium offenbart hat. Dieses Verhalten spricht gegen die durchgängige Zuordnung der Präsidentenrunde zum Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung. 161

Unabhängig davon verkennt die Bundesregierung zudem, dass Informationen, die abgeschlossene Vorgänge betreffen, einem Untersuchungsausschuss nicht unter pauschaler Berufung auf eine drohende Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit und Eigenverantwortung der Bundesregierung verweigert werden dürfen. Es fehlt an der fallbezogenen Abwägung der konkreten Umstände, die erforderlich wird, wenn unter Berufung auf den Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung Informationen zu abgeschlossenen Vorgängen zurückgehalten werden sollen (vgl. BVerfGE 67, 100 <139>; 110, 199 <219>; s.o. unter C.I.3.b)bb)), und an der diesbezüglich gebotenen substantiierten Begründung (vgl. C.II.). 162

(2) Dies gilt auch, soweit die Antragsgegnerin sich zur Rechtfertigung ihrer Weigerung auf Belange des Staatswohls beruft, die durch das Bekanntwerden der verlangten Informationen im Ausschuss und darüber hinaus gefährdet seien. 163

Weder wird ersichtlich, weshalb die konkret verlangten Unterlagen Sicherheitsrelevanz besitzen sollen, noch setzt die Begründung sich damit auseinander, dass, auch soweit es um sicherheitsrelevante Informationen geht, das Staatswohl nicht ihr allein, sondern auch dem Bundestag anvertraut ist, und dass zur Wahrung des Staatswohls im Rahmen einer parlamentarischen Untersuchung Vorkehrungen für den Geheimnisschutz im Untersuchungsverfahren bestehen (§ 14 Abs. 1 Nr. 4, § 15, § 16 und § 18 Abs. 2 PUAG); dementsprechend fehlt es an einer Darlegung der ganz besonderen Umstände, unter denen die Verweigerung der Vorlage von Akten an einen Untersuchungsausschuss aus Gründen des Staatswohls allenfalls in Betracht kommt (vgl. BVerfGE 67, 100 <134 ff., 139>; s.o. C.I.3.c)). 164

Der in einem Fall vorgekommene Aktenverlust im Verantwortungsbereich der Fraktion „DIE LINKE“ und Veröffentlichungen in der Wochenzeitschrift „SPIEGEL“ stellen - auch angesichts der Fülle der bislang durch den Untersuchungsausschuss erhobenen Beweise - noch keine Umstände dar, die den Geheimnisschutz im Ausschuss als generell nicht hinreichend gewährleistet erscheinen lassen. Soweit darin ein Risiko des Bekanntwerdens geschützter Informationen zu sehen wäre, das über das bei allen drei Gewalten nicht auszuschließende (vgl. BVerfGE 67, 100 <136>) hinausgeht, kann unter Berufung hierauf die Vorlage von Unterlagen jedenfalls nicht ohne Berücksichtigung etwaiger zwischenzeitlicher Verbesserung der organisatorischen Vorkehrungen im Bereich des Ausschusses und nicht ohne eine Begründung verweigert werden, die erkennen lässt, weshalb die fragliche Information von solcher Bedeutung ist, dass auch ein geringfügiges Risiko des Bekanntwerdens unter keinen Umständen hingenommen werden kann.

165

(3) Das Angebot der Antragsgegnerin, die Unterlagen im sogenannten Vorsitzendenverfahren zugänglich zu machen, ersetzt die gebotene Begründung nicht. Die Begründung stellt nicht nur ein Instrument kritischer Selbstkontrolle dar, sondern soll sämtlichen Mitgliedern des Untersuchungsausschusses die Berechtigung der Aktenverweigerung plausibel machen und ihnen ermöglichen, zu prüfen, ob rechtliche Schritte angezeigt sind. Erst auf einer zweiten Stufe, bei trotz anforderungsgemäßer Begründung fortdauernden Meinungsunterschieden über die Berechtigung der Ablehnung einer Aktenvorlage an den gesamten Ausschuss, stellt sich die Frage, ob der Ausschuss sich mit einer Beschränkung der Überprüfungsmöglichkeit auf einzelne seiner Mitglieder abfinden kann oder muss. Die Erfüllung der Darlegungslast ist daher gegenüber der Durchführung des sogenannten Vorsitzendenverfahrens vorgreiflich. Dies gilt im vorliegenden Fall umso mehr, als der Vorsitzende wie auch sein Stellvertreter der Regierungskoalition angehören, so dass im Hinblick auf das Enquêterecht der Oppositionsparteien die gebotene Neutralität des Verfahrens nicht gewährleistet ist.

166

b) Gleiches gilt für die Weigerung der Bundesregierung, die mit Beweisbeschluss 16-177 vom 9. November 2006 angeforderten Akten herauszugeben. Mit dem genannten Beschluss verlangte der Ausschuss die Vorlage aller Unterlagen zum Inhalt Nachrichtendienstlicher Lagen und deren jeweiliger Vor- und Nachbereitung betreffend den Fall E., die dem Ausschuss mit der Begründung vorenthalten worden waren, sie seien wegen Zugehörigkeit zum „Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung“ oder zur „internen Willensbildung“ der Bundesregierung von dieser nicht vorzulegen.

167

Mit Schreiben vom 26. April 2007 lehnte die Bundesregierung die Vorlage dieser Unterlagen an den Ausschuss ab. Die betreffenden Schriftstücke hätten der Vor- oder Nachbereitung der Präsidentenrunde gedient und unterfielen daher dem Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung; insoweit werde auf das Schreiben zum Beweisbeschluss 16-178 verwiesen. Angeboten werde ohne Anerkennung einer Rechtspflicht die Möglichkeit der Einsichtnahme im Vorsitzendenverfahren.

168



Diese Begründung war bereits aus denselben Gründen wie den zum Beweisbeschluss 16-178 dargelegten nicht geeignet, die Zurückhaltung der fraglichen Informationen zu rechtfertigen. Dies gilt auch, soweit mit dem Verweis auf Sicherheitsfragen der Gesichtspunkt der Gefährdung des Staatswohls durch ein Bekanntwerden der fraglichen Informationen als Grund für die Verweigerung der Vorlage geltend gemacht werden sollte. Hinzu kommt, dass die Nachrichtendienstliche Lage, die in der Regel der Präsidentenrunde zeitlich unmittelbar vorausgeht, aus einem offenen Teilnehmerkreis besteht und ihren Schwerpunkt in der administrativ-fachlichen Aufbereitung sicherheitsrelevanter Themen hat, im vorliegenden Verfahren von der Antragsgegnerin selbst nicht mehr dem Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung zugeordnet wird. 169

c) Mit Beweisbeschlüssen 16-179 und 16-180, jeweils vom 9. November 2006, beschloss der Untersuchungsausschuss die Beiziehung aller Unterlagen zur Vor- und Nachbearbeitung von Sitzungen des Innenausschusses, des Auswärtigen Ausschusses und des Rechtsausschusses (BB 16-179) beziehungsweise aller Unterlagen zur Vor- und Nachbearbeitung der Information des Parlamentarischen Kontrollgremiums (BB 16-180) zum Thema E., die dem Ausschuss mit der Begründung vorenthalten worden waren, sie seien wegen Zugehörigkeit zum „Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung“ oder zur „internen Willensbildung“ der Bundesregierung von dieser nicht vorzulegen. 170

Die Bundesregierung antwortete unter dem 15. Februar 2007, aus ihrer Sicht sei die Zuordnung von Unterlagen zur Vor- und Nachbereitung von Sitzungen der genannten Gremien zum Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung und damit die Verweigerung der Herausgabe geboten. Dies entspreche der bisherigen Staatspraxis. Unterlagen zur Vor- und Nachbereitung von Bundestagsgremien unterfielen, soweit sie Aufschluss über die interne Willensbildung gäben, dem Arkanbereich des Verfassungsorgans Bundesregierung. Es gehe insoweit um die Abstimmung der Art und Weise, wie die Teilnahme von Ministern, politischen Beamten und sonstigen Regierungsvertretern vorbereitet worden sei; dem lägen politische und gegebenenfalls taktische Überlegungen zugrunde, die die Exekutive zur Wahrung ihrer Funktionsfähigkeit und Eigenverantwortung auch im Nachhinein für sich behalten können müsse. 171

Hier fehlt es wiederum an der fallbezogenen Abwägung der konkreten Umstände, von denen abhängt, ob Informationen zu einem Vorgang auch noch nach dessen Abschluss unter Berufung auf den Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung zurückgehalten werden dürfen, und an der hierauf bezogenen substantiierten Begründung (vgl. C.II.). Soweit die Vorbereitung auf Sitzungen parlamentarischer Gremien in den einzelnen Ressorts dem Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung zuzuordnen und damit in der Vorbereitungsphase selbst dem parlamentarischen Informationszugriff entzogen sein mag, gilt dasselbe nicht ohne weiteres auch nach Abschluss des jeweiligen Vorgangs. Vielmehr bedarf es insoweit einer Abwägung, in die das parlamentarische Informationsinteresse mit dem ihm zukommenden Gewicht einzustellen 172

ist (vgl. BVerfGE 67, 100 <139>; 110, 199 <219>; s.o. unter C.I.3.b)bb)). Hohes Gewicht kommt dem parlamentarischen Informationsinteresse im Rahmen einer Untersuchung nach Art. 44 GG unter anderem insoweit zu, als es sich darauf richtet, festzustellen, ob parlamentarische Gremien von der Bundesregierung in einer ihren Informationspflichten gegenüber dem Parlament entsprechenden Weise wahrheitsgemäß unterrichtet worden sind. Die Herausgabe von Unterlagen, die die Vorbereitung parlamentarischer Gremiensitzungen betreffen, kann daher, auch soweit die Voraussetzungen einer Zuordnung zum Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung im Übrigen erfüllt sind, nach Abschluss des jeweiligen Vorgangs nicht mehr allein auf der Grundlage dieser Zuordnung und pauschal verweigert werden.

d) aa) Der Beweisbeschluss 16-181 vom 9. November 2006 bezieht sich auf die in den Vorblättern mehrerer näher bezeichneter Ordner aufgeführten Unterlagen, „die nicht die ND-Lage und die Präsidentenrunde oder Innen-, Rechts- oder Auswärtigen Ausschuss betrafen“, dem Ausschuss aber ebenfalls mit der Begründung vorenthalten worden waren, sie seien wegen Zugehörigkeit zum „Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung“ oder zur „internen Willensbildung“ der Bundesregierung nicht vorzulegen.

173

Die Bundesregierung erklärte mit Schreiben vom 21. März 2007, sie könne dem Beweisbeschluss nicht entsprechen. Von den in Rede stehenden Dokumenten sei eines der Präsidentenrunde zuzuordnen. Insoweit werde auf die Antwort zum Beweisbeschluss 16-178 verwiesen. Die erneute Überprüfung habe ergeben, dass mehrere weitere Schriftstücke, obwohl sich dies aus den stichwortartigen Gegenstandsbeschreibungen nicht eindeutig erschließen möge, der Vor- oder Nachbereitung von Sitzungen der im Beweisbeschluss genannten Ausschüsse beziehungsweise sonstigen Unterrichtungen von Parlamentariern gedient hätten. Insoweit werde auf das Antwortschreiben zu den Beweisbeschlüssen 16-179 und 16-180 verwiesen. Auch die übrigen Unterlagen seien dem Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung zuzuordnen. Dies betreffe das Schriftgut zur Erstellung des Berichtes der Bundesregierung an das Parlamentarische Kontrollgremium vom Februar 2006, zu Abstimmungen zur Beantwortung parlamentarischer Anfragen und zur Vorbereitung einer Rede des Bundesministers des Innern im Deutschen Bundestag. Auch diese Unterlagen beträfen die interne Abstimmung und Vorbereitung der Art und Weise, wie die Bundesregierung dem Bundestag gegenüber trete. Die weitere Begründung zu diesem Punkt entspricht der zu den Beweisbeschlüssen 16-179 und 16-180 gegebenen. Das - nach einem der Ordner, auf deren Vorblätter der Beweisbeschluss sich bezog, näher bezeichnete - Dokument mit Bezug zu einer Kabinettsitzung müsse ebenfalls aufgrund der Zugehörigkeit zum Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung nicht vorgelegt werden. Derartige Unterlagen bereiteten Regierungsentscheidungen unmittelbar vor. Zudem werde aus Gründen des Staatswohls kein - wiederum mit Verweis auf einen der genannten Ordner näher bezeichnetes - Schriftgut vorgelegt, welches Gesprächsvorbereitungen der Bundeskanzlerin mit Repräsentanten anderer Staaten, wie hier der USA und Mazedoniens, gedient habe. Dies sei dem Diskreti-

174

onsschutz der internationalen diplomatischen Beziehungen geschuldet. Die Prüfung habe ergeben, dass Gesichtspunkte der Funktionsfähigkeit und Eigenverantwortung der Regierung wie auch des Staatswohls das Informationsinteresse überwögen.

bb) Auch hinsichtlich dieses Beweisbeschlusses ist die Berufung auf das Staatswohl und den Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung nicht hinreichend begründet. Soweit die Antwort der Bundesregierung auf die Ablehnungsschreiben zu den Beweisbeschlüssen 16-178, 16-179 und 16-180 verweist oder ihnen inhaltlich entspricht, ergibt sich dies aus dem zu diesen Beweisbeschlüssen Ausgeführten. Entsprechendes gilt für die Vorenthaltung von Unterlagen zur Vorbereitung einer Rede des Bundesinnenministers im Bundestag; auch insoweit fehlt es an der gebotenen Abwägung, die in Rechnung stellt, dass beziehungsweise inwieweit es sich um abgeschlossene Vorgänge handelt, und sich so weit wie möglich auf die konkreten Umstände des Falles bezieht. Auch hinsichtlich des Dokuments mit Bezug zu einer Kabinettsitzung ist die besondere Darlegungslast, die die Regierung trifft, wenn sie Informationen aus dem Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung nach Abschluss eines Vorgangs weiterhin zurückhalten will, nicht erfüllt. Zwar ist das Interesse der Bundesregierung an der Vertraulichkeit von Informationen umso schutzwürdiger, je weiter ein Informationsbegehren in den innersten Bereich der Willensbildung der Regierung eindringt (vgl. BVerfGE 110, 199 <222>). Auch insoweit erübrigt sich aber nicht die fallbezogene Abwägung, die auch das Gewicht des konkreten parlamentarischen Informationsinteresses zu würdigen hat. Im vorliegenden Fall fehlt es über die allgemeine Auskunft hinaus, dass „derartige Unterlagen“ der unmittelbaren Vorbereitung von Kabinettsitzungen dienen, auch bereits an einer genaueren Darstellung des Bezuges, den das fragliche Dokument zu einer bestimmten Kabinettsitzung hatte. Dasselbe gilt schließlich bezüglich der Unterlagen, die die Vorbereitung von Gesprächen der Bundeskanzlerin mit Vertretern anderer Staaten betreffen. Insoweit beruft die Bundesregierung sich zwar auf eine vorgenommene Abwägung. Diese Abwägung bleibt aber allgemein und formelhaft. Ihrer Verpflichtung, im Falle einer gleichwohl für notwendig gehaltenen Informationsverweigerung den Ausschuss, gegebenenfalls in vertraulicher Sitzung, detailliert und umfassend über die Natur der zurückgehaltenen Informationen, die Notwendigkeit der Geheimhaltung und den Grad der nach ihrer Auffassung bestehenden Geheimhaltungsbedürftigkeit zu unterrichten (vgl. BVerfGE 67, 100 <138>), ist die Bundesregierung damit nicht ausreichend nachgekommen.

175

e) Der Beweisbeschluss 16-248 vom 1. Februar 2007 richtete sich auf die im Bundeskanzleramt, in den Bundesministerien und bei den ihnen nachgeordneten Behörden vorhandenen Unterlagen, einschließlich Protokollen, Sprechzetteln, Vermerken und Aktennotizen, die den Teilnehmern an den mit Herrn K. befassten Nachrichtendienstlichen Lagen und den Präsidentenrunden vorgelegen haben oder im Rahmen der Durchführung und Nachbereitung angefertigt worden sind.

176

Mit Schreiben vom 27. April 2007 wies die Antragsgegnerin darauf hin, dass die verlangten Unterlagen teilweise bereits auf frühere Beweisbeschlüsse hin vorgelegt wor-

177

den seien, und lehnte die Herausgabe der übrigen ab. Weitere Aktenstücke seien bereits von früheren Vorlagen ausgenommen worden, weil sie sich auf die Präsidentenrunde bezögen beziehungsweise als Besprechungsvermerke zu zwei näher bezeichneten Präsidentenrunden dem Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung unterfielen. Gemäß den Erläuterungen im Antwortschreiben zum Beweisbeschluss 16-178 werde eine Einsichtnahme im sogenannten Vorsitzendenverfahren angeboten.

Mit diesen Ausführungen ist die Verweigerung der Vorlage der noch ausstehenden Akten nicht zureichend begründet. Insoweit wird, auch was die fehlende Eignung des Angebots der Einsichtnahme im Vorsitzendenverfahren zur Heilung dieses Mangels angeht, auf die Ausführungen zum Beweisbeschluss 16-178 (unter C.III.2.a)bb)) verwiesen. 178

3. Die mit dem Antrag zu 4. unter anderem gerügte Verweigerung der Vorlage von Akten unter Berufung auf das Grundrecht aus Art. 10 GG verletzt ebenfalls schon mangels ausreichender Begründung Art. 44 GG. Dies betrifft den Beweisbeschluss 16-46 vom 1. Juni 2006. Mit diesem Beschluss forderte der Untersuchungsausschuss alle Unterlagen des Bundesministeriums des Innern und der ihm nachgeordneten Stellen zu dem Z. betreffenden Untersuchungskomplex an, insbesondere Aufzeichnungen zum Zweck und zu den rechtlichen Grundlagen der Weitergabe von Reisedaten des Herrn Z. an US-amerikanische, syrische, niederländische und marokkanische Stellen, zur Grundlage und Durchführung von dessen Befragungen im syrischen Gefängnis, über dessen Reisebewegungen, dessen Festnahme in Marokko und dessen Verbringung nach Syrien. 179

Bereits zu einem früheren Zeitpunkt waren dazu verschiedene Unterlagen vorgelegt worden. Nachdem der Untersuchungsauftrag um die Ziffer III.6. ergänzt worden war, übersandte die Antragsgegnerin mit Schreiben vom 11. September 2007 weitere Unterlagen mit der Feststellung, soweit bei dieser ergänzenden Aktenvorlage „aus den in § 18 Abs. 1 PUAG in Bezug genommenen verfassungsrechtlichen Grenzen Schwärzungen geboten waren bzw. ausnahmsweise von einer Vorlage einzelner Unterlagen abgesehen wurde“, sei dies in den Inhaltsverzeichnissen jeweils vermerkt. Im Inhaltsverzeichnis zu dem unter MAT A 61/1 vorgelegten Aktenmaterial war unter anderem vermerkt: „Herausnahme der Seiten 23 bis 49 zum Schutz des Grundrechts aus Art. 10 GG (Art. 44 Abs. 2 Satz 2 GG)“. 180

Diese Begründung ist unzureichend. Art. 44 Abs. 2 Satz 2 GG begrenzt das Beweiserhebungsrecht eines Untersuchungsausschusses dahingehend, dass ihm Beweiserhebungen nach Maßgabe der zu Eingriffen in die Grundrechte aus Art. 10 GG berechtigenden §§ 99 ff. StPO nicht zu Gebote stehen. Die Bestimmung verwehrt aber den Zugang zu Akteninhalten nicht bereits immer dann, wenn die betreffenden Akteninhalte durch einen Eingriff in Grundrechte aus Art. 10 GG gewonnen wurden; hinsichtlich solcher Aktenbestandteile stellt sich vielmehr, wie oben (C.I.3.d)bb)) näher ausgeführt, die Frage, inwieweit ein Verwertungsverbot und damit auch eine Zugriffs- 181

beschränkung für den Untersuchungsausschuss sich im Hinblick auf etwaige Rechtswidrigkeit der ursprünglichen Informationserhebung oder der Aufbewahrung der dabei gewonnenen Daten ergeben können. Sollen einem Untersuchungsausschuss Unterlagen unter Berufung auf Art. 44 Abs. 2 Satz 2 GG vorenthalten werden, bedarf dies daher einer Begründung, die nicht nur spezifiziert, inwiefern die enthaltenen Informationen auf einem Eingriff in Art. 10 GG beruhen, sondern substantiiert auch darlegt, warum die erhobenen Informationen einem Verbot der Verwertung durch den Ausschuss unterliegen sollen. Schon zu der Frage, inwiefern die nicht vorgelegten Aktenseiten überhaupt mit einem früheren Eingriff in eines der Grundrechte aus Art. 10 GG in Zusammenhang stehen, fehlt in dem Ablehnungsschreiben der Antragsgegnerin und in dem darin in Bezug genommenen Schreiben jede Auskunft.

4. Art. 44 GG ist schließlich auch insoweit verletzt, als die Antragsgegnerin Beweisbeschlüssen, die in den Anträgen zu 3. (BB 16-181, 16-235, 16-262) und 4. (BB 16-46, 16-188, 16-295, 16-296, 16-297, 16-298, 16-299, 16-300, 16-301, 16-305) benannt sind, ganz oder teilweise unter Berufung auf fehlenden Bezug zum Untersuchungsgegenstand nicht nachgekommen ist. 182

Insoweit fehlt es bereits an der erforderlichen Begründung; zudem nimmt die Antragsgegnerin eine Befugnis zu enger Auslegung des Untersuchungsauftrages und restriktiver Einschätzung der Auftragszugehörigkeit in Anspruch, die ihr nicht zusteht (vgl. C.I.3.a) und C.II.). 183

a) Mit ihren Ablehnungsschreiben zu den bereits behandelten Beweisbeschlüssen 16-46 und 16-181 berief sich die Antragsgegnerin bezüglich eines Teils der angeforderten Unterlagen (BB 16-181) beziehungsweise darin geschwärzter Passagen (BB 16-46) jeweils ohne irgendeine nähere Erläuterung auch auf fehlende Zugehörigkeit zum Untersuchungsgegenstand; im Fall des Beweisbeschlusses 16-181 bot sie hinsichtlich der aus diesem Grund nicht vorgelegten Unterlagen eine Einsichtnahme im Vorsitzendenverfahren an. Damit ist sie jedenfalls ihrer Pflicht zu substantiiert Begründung nicht nachgekommen. 184

Das Angebot einer Einsichtnahme im Vorsitzendenverfahren beseitigt, wie zum Beweisbeschluss 16-178 ausgeführt, nicht den Rechtsverstoß, der in der unzureichenden Begründung liegt (vgl. C.III.2.a)). Soweit die Antragsgegnerin zum Beweisbeschluss 16-46 nunmehr vorträgt, die Schwärzung betreffe Erkenntnisse zu früheren Auslands- und Lageraufenthalten von Z. in Afghanistan und Bosnien sowie zur Teilnahme an der Verteilung einer extremistischen Publikation, ändert dies ebenfalls nichts an dem Rechtsverstoß, der darin liegt, dass die Verschaffung vollständiger Information zunächst ohne zureichende Begründung abgelehnt wurde. Auch aus der im vorliegenden Verfahren gegebenen Erläuterung wird zudem nicht ersichtlich, dass ein Bezug zum Untersuchungsauftrag ausscheidet. Die Erkenntnisse des marokkanischen Geheimdienstes könnten unter anderem über dessen Einschätzung hinsichtlich einer von Z. ausgehenden Gefährdung Aufschluss geben. 185

b) Mit Beweisbeschluss 16-235 vom 1. Februar 2007 beschloss der Untersuchungs- 186

ausschuss die Beiziehung aller Unterlagen der Bundesregierung, der Bundesministerien und deren nachgeordneter Behörden, die Informationen zu den Vernehmungen des Herrn K. durch die Türkei in Guantánamo enthalten. Die Antragsgegnerin berief sich demgegenüber mit Schreiben vom 26. April 2007 darauf, dass der Untersuchungsauftrag die Aufklärung deutscher Bemühungen im Fall des Herrn K. und die Konsequenzen aus Vernehmungen und Befragungen deutscher Behördenmitarbeiter betreffe. Aktivitäten türkischer Stellen seien damit nicht erfasst.

Dieses Verständnis der Reichweite des Untersuchungsauftrages greift zu kurz. An deutsche Behörden weitergegebene Informationen über Vernehmungen seitens türkischer Stellen können für deutsche Entscheidungen über Hilfeleistungen im Fall K. (Ziffer III.5. des Untersuchungsauftrages) und deren Bewertung von Bedeutung gewesen sein. Unter anderem ist denkbar, dass Unterlagen über die Vernehmungen des Herrn K. durch türkische Behörden in Guantánamo Informationen enthalten, die für die Einschätzung der Bundesregierung hinsichtlich möglicher Gefährdungen durch den Befragten oder eine etwaige Bereitschaft der Türkei, Herrn K. nach dessen Entlassung aus Guantánamo aufzunehmen, von Bedeutung waren. 187

c) Mit Beweisbeschluss 16-262 vom 22. Februar 2007 forderte der Untersuchungsausschuss alle bei Behörden des Bundes vorhandenen Unterlagen an, aus denen sich ergebe, welche Gegenstände Herr K. bei seiner Festnahme in Pakistan mit sich geführt habe, welche Gegenstände ihm bei Gelegenheit dieser Festnahme, bei seiner Übergabe an amerikanische Stellen, bei seinem Aufenthalt in Kandahar und bei seiner Überstellung nach Guantánamo abgenommen und welche Gegenstände ihm bei seiner Haftentlassung ausgehändigt worden seien. 188

Die Antragsgegnerin teilte hierzu unter dem 26. April 2007 mit, nach ihrer Ansicht stünden die angeforderten Unterlagen in keinem sachlichen Zusammenhang mit dem Untersuchungsauftrag. Es kann offenbleiben, ob eine nähere Begründung, die Angaben zum Gegenstand vorhandener potentiell einschlägiger Unterlagen macht und diesen zum Untersuchungsauftrag in Beziehung setzt, hier deshalb entbehrlich war, weil der Gegenstand der angeforderten Unterlagen in einer Weise, die die Beurteilung des Bezuges zum Untersuchungsauftrag ermöglichte, bereits aus dem Beweisbeschluss selbst ersichtlich war. Denn jedenfalls ist die Einschätzung der Antragsgegnerin, dass ein Bezug zum Untersuchungsauftrag nicht bestehe, in der Sache nicht tragfähig. Informationen zu der Frage, welche Gegenstände K. im Zuge seiner Verhaftung in Pakistan und später bei seiner Überstellung nach Guantánamo mit sich geführt hat, sind nicht per se ungeeignet, näheren Aufschluss über seine Person, über den Zweck seines Aufenthalts in Pakistan, über seinen sonstigen Aufenthalt und über den Umgang mit ihm in der Haft zu liefern; all dies kann für den Untersuchungskomplex K. (insbesondere Ziffer III.5. des Untersuchungsauftrages) von Bedeutung sein. 189

d) aa) Mit Beweisbeschlüssen 16-295, 16-296 und 16-297 vom 26. April 2007 verlangte der Untersuchungsausschuss von der Antragsgegnerin zum Komplex III. des 190

Untersuchungsauftrages die Übersendung aller Unterlagen beim Bundeskriminalamt (BB 16-295), beim Bundesamt für Verfassungsschutz (BB 16-296) und beim Bundesnachrichtendienst (BB 16-297), die bis zum 29. Oktober 2002 für eine Gefährdungseinschätzung von K. herangezogen wurden oder in denen eine Gefährdungseinschätzung/Bewertung bis zu diesem Zeitpunkt vorgenommen wird.

Zu den Beweisbeschlüssen 16-295 und 16-296 teilte die Antragsgegnerin jeweils mit Schreiben vom 11. Mai 2007 mit, dass im Aktenbestand des Bundesministeriums des Innern und seines Geschäftsbereichs keine Unterlagen identifiziert worden seien, die den Beweisbeschlüssen unterfielen und der Ziffer III. des Untersuchungsauftrages zuzuordnen seien. Zum Beweisbeschluss 16-297 teilte die Antragsgegnerin mit Schreiben vom 21. Mai 2007 mit, dass der Bundesnachrichtendienst alle zum Komplex III./M. K. einschlägigen Unterlagen bereits in Erfüllung eines früheren Beweisbeschlusses (BB 16-15) vorgelegt habe, und nahm ergänzend Bezug auf ihr Schreiben vom 19. März 2007 (A-Drucks 417). In diesem Schreiben wird festgestellt, der Untersuchungsauftrag knüpfe ausweislich seines Vorspanns an den Bericht der Bundesregierung an das Parlamentarische Kontrollgremium des Deutschen Bundestages an und ziele auf Klärung der danach noch offenen Fragen, Bewertungen und gebotenen Konsequenzen. Eine wiederholende Untersuchung sämtlicher Fallaspekte sei von daher nicht aufgegeben. In Einklang damit greife Ziffer III. des Untersuchungsauftrages einzelne Aspekte des Falles von Herrn K. heraus und formuliere spezifische, sachlich umgrenzte Fragen; dieser Rahmen werde durch das Beweiserhebungsbegehren offensichtlich verlassen.

191

bb) Die Antwort auf die Beweisbeschlüsse 16-295 und 16-296 lässt erkennen, dass im erwähnten Aktenbestand nicht etwa überhaupt keine, sondern keine der Ziffer III. des Untersuchungsauftrages zuzuordnenden Unterlagen zum Gegenstand der Beweisbeschlüsse identifiziert und somit einzelne Unterlagen dem Ausschuss wegen Nichtzugehörigkeit zum Untersuchungsauftrag vorenthalten wurden. Für diese Einschätzung fehlt es bereits an einer Begründung, aus der hervorginge, um welche Art von Unterlagen es sich bei den vorenthaltenen handelte, und anhand derer sich die Feststellung der Nichtzugehörigkeit zum Untersuchungsgegenstand nachvollziehen ließe.

192

Soweit die Antragsgegnerin im vorliegenden gerichtlichen Verfahren, wie zum Beweisbeschluss 16-297, so auch zu den Beweisbeschlüssen 16-295 und 16-296 geltend macht, Angaben zur Gefährdungseinschätzung von K. unterfielen nicht der Ziffer III.5. des Untersuchungsauftrages, weil dort nach den Gründen für die Nichtnutzung von Freilassungsangeboten nur unter der nicht eingetretenen Voraussetzung gefragt werde, dass es solche Freilassungsangebote überhaupt gegeben habe („...wenn ja, aus welchen Gründen“), kann dies an dem Rechtsverstoß, der in der ohne zureichende Begründung getroffenen Ablehnungsentscheidung liegt, nichts ändern.

193

Das Vorbringen der Antragsgegnerin ist darüber hinaus auch inhaltlich nicht tragfä-

194

hig. Ziffer III.5. des Untersuchungsauftrages bezieht sich nicht nur auf eine etwaige Nichtnutzung von Angeboten, K. freizulassen, und die Gründe einer solchen Nichtnutzung, sondern allgemein auf die von der Bundesregierung in dessen Fall unternommenen Bemühungen, Hilfe zu leisten und die Freilassung zu erreichen. Dabei spricht, da es um die Klärung von Verantwortlichkeiten geht, viel dafür, dass schon unter diesem Gesichtspunkt selbstverständlich auch die Gründe für das jeweilige Verhalten vom Untersuchungsauftrag umfasst sind. Jedenfalls aber kann das Vorliegen oder Nichtvorliegen von Gründen, die die Bundesregierung zu einem bestimmten vom Untersuchungsauftrag erfassten Verhalten veranlasst haben könnten, zumindest im Zusammenhang mit anderen Indizien auch für die Einschätzung von Bedeutung sein, ob das fragliche Verhalten überhaupt an den Tag gelegt wurde.

Die Antragsgegnerin geht im Übrigen, ohne sich hierfür auf eine Einschätzungsprärogative berufen zu können, von einer Sachverhaltsbeurteilung aus, die von den Antragstellerinnen gerade nicht geteilt wird. Diese entnehmen dem bisherigen Verlauf der Beweisaufnahme, dass von Seiten der USA im September/Oktober 2002 die Freilassung oder Überstellung von K. in die Bundesrepublik Deutschland erwogen worden sei. Dies sei auch der Leitungsebene der bundesdeutschen Sicherheitsbehörden und dem Bundeskanzleramt bekannt gewesen. Die Beweisaufnahme - unter anderem die Vernehmung des ehemaligen Vizepräsidenten des Bundesamtes für Verfassungsschutz F. und die des ehemaligen Präsidenten des Bundeskriminalamts Dr. K. - habe erbracht, dass in den Präsidentenrunden am 8. Oktober 2002 und vor allem am 29. Oktober 2002 darüber beraten worden sei, wie auf eine in Aussicht gestellte Freilassung von K. reagiert werden solle. Die Beteiligten seien einvernehmlich der Auffassung gewesen, K. die Einreise nach Deutschland zu verwehren und dies den USA mitzuteilen. Der Zeuge F. habe in seiner Vernehmung am 22. Februar 2007 (Seite 86 des Sitzungsprotokolls) ausgeführt, dass K. deshalb nicht freigelassen worden sei. Diejenigen Zeugen, die an der Entscheidung beteiligt gewesen seien, hätten sich in ihren Vernehmungen darauf berufen, dass er ein Sicherheitsrisiko und die Gefährdungseinschätzung der Sicherheitsbehörden Grundlage der Entscheidung gewesen sei. Die Zeugen hätten sich auf Erkenntnisse und Unterlagen des Bundeskriminalamtes, des Bundesamtes für Verfassungsschutz sowie des Bundesnachrichtendienstes berufen. Dies stelle den Grund für die geforderte Einsichtnahme in die angeforderten Unterlagen dar. Bei den entsprechenden Aussagen der Zeugen F., F., F., Dr. K., H., U. und Dr. S. hätten zudem die Vertreter der Antragsgegnerin auch nicht wegen der fehlenden Betroffenheit des Untersuchungsgegenstandes interveniert. Es gehe nunmehr darum, den Untersuchungsausschuss in die Lage zu versetzen, die Aussagen der Zeugen F., H. und Dr. K. sowie weitere Aussagen zur Gefährdungseinschätzung überprüfen zu können. Dies trage zur Beantwortung der unter Ziffer III.5. des Untersuchungsauftrages enthaltenen Frage bei, inwiefern die Bundesregierung verantwortlich bei ihrer Entscheidung im Oktober 2002 gehandelt habe. Die Antragstellerinnen verweisen im Zusammenhang mit weiteren Beweisbeschlüssen auch auf die Aussage des Zeugen D. in der 43. Sitzung des Untersuchungsausschusses am 26. April 2007, in der dieser von einer Reihe von Vor-

195



gängen im Oktober 2005 betreffend K. berichtet hat. Mit dessen Person habe sich die Präsidentenrunde am 11. Oktober 2005 befasst. Danach habe das Bundesministerium des Inneren zunächst Kontakt mit dem Auswärtigen Amt aufgenommen, weil die Anregung, sich mit Herrn K. zu befassen, auf einen Hinweis der Deutschen Botschaft in Washington zurückgegangen sei. In einer Besprechung mit dem Auswärtigen Amt am 27. Oktober 2005 seien die ausländerrechtlichen Aspekte einer möglichen Wiedereinreise in die Bundesrepublik Deutschland erörtert worden. Danach habe der Zeuge im eigenen Haus, dem Bundesministerium des Innern, die Anweisung gegeben, gerichtsverwertbare Tatsachen, die einer Einreise von K. entgegenstünden, zu prüfen.

Vor diesem Hintergrund kann der notwendige Bezug zum Untersuchungsgegenstand nicht in Abrede gestellt werden. Die Einschätzung der Antragstellerinnen ist weder willkürlich noch evident fehlerhaft. Die Antragsgegnerin hält ihr in pauschaler Weise lediglich ihre eigene hiervon abweichende Beurteilung entgegen. 196

cc) Hinsichtlich des Beweisbeschlusses 16-297 kann offenbleiben, ob die Feststellung fehlenden Bezuges zum Untersuchungsgegenstand unter Einbeziehung des in Bezug genommenen älteren Schriftwechsels in formaler Hinsicht den Begründungsanforderungen genügt. Denn jedenfalls ist das oben wiedergegebene, auch den Beweisbeschluss 16-297 betreffende Vorbringen der Antragsgenerin im vorliegenden Verfahren aus den angegebenen Gründen auch hinsichtlich dieses Beschlusses nicht geeignet, die Ablehnung zu rechtfertigen. 197

e) Weiteren Beweisbeschlüssen, mit denen jeweils Unterlagen zum Komplex III. des Untersuchungsauftrages beigezogen werden sollten (BB 16-298 bis 16-301), hat die Antragsgegnerin gleichfalls mangels Bezuges zum Untersuchungsgegenstand keine Folge gegeben und damit Art. 44 GG verletzt. 198

aa) (1) Mit Beweisbeschluss 16-298 vom 10. Mai 2007 verlangte der Untersuchungsausschuss die Übersendung des Erlasses des Bundesministeriums des Innern an das Bundesamt für Verfassungsschutz vom 24. November 2005 zum Fall K. 199

Die Antragsgegnerin lehnte mit Schreiben vom 6. Juni 2007 die Vorlage ab. Der Erlass habe keinen Bezug zu Ziffer III. des Untersuchungsauftrages. Insoweit werde auf das Schreiben des Bundeskanzleramtes vom 19. März 2007 (s. unter C.III.4.d)aa)) verwiesen. 200

(2) Mit Beweisbeschluss 16-299 vom 10. Mai 2007 beehrte der Ausschuss die Übersendung der Verfügung des damaligen Staatssekretärs im Bundesministerium des Innern, D., die nach der Besprechung vom 27. Oktober 2005 mit dem damaligen Staatssekretär im Auswärtigen Amt, B., verfasst wurde, sowie aller sich darauf beziehenden Unterlagen des Bundesministeriums des Innern und seiner nachgeordneten Behörden. 201

Der Beweisbeschluss 16-300 vom gleichen Tage richtete sich auf die Herausgabe der „Vorlage für den damaligen Staatssekretär im Bundesministerium des Innern, D., 202

die zu der Besprechung vom 27. Oktober 2005 mit dem damaligen Staatssekretär im Auswärtigen Amt, B., angefertigt wurde“, sowie aller Unterlagen des Bundesministeriums des Innern, in denen das Ergebnis dieser Besprechung festgehalten wurde.

In Beantwortung beider Beschlüsse teilte die Antragsgegnerin unter dem 22. Mai 2007 mit, dass zu dem Gespräch vom 27. Oktober 2005 keine der Ziffer III. des Untersuchungsauftrages zuzuordnenden Unterlagen identifiziert worden seien. 203

(3) Mit Beweisbeschluss 16-301 vom 10. Mai 2007 forderte der Ausschuss die Vorlage aller „Unterlagen des Bundesministeriums des Innern und seiner nachgeordneten Behörden, die die Vor- und Nachbereitung sowie die Ergebnisse der Besprechung am 1. November 2005 zwischen Bundesministerium des Innern und Bundesamt für Verfassungsschutz zum Fall K. betreffen“. 204

Die Antragsgegnerin teilte per Schreiben vom 6. Juni 2007 mit, im Bundesministerium des Innern lägen keine von dem Beweisbeschluss erfassten Unterlagen mit Bezug zur Ziffer III. des Untersuchungsauftrages vor, und verwies für das zugrunde gelegte Verständnis der Ziffer III. des Untersuchungsauftrages auf ein früheres Schreiben vom 9. Januar 2007. 205

bb) Die Weigerung der Antragsgegnerin, auf die genannten Beweisbeschlüsse 16-299 bis 16-301 hin die verlangten Akten vorzulegen, stützt sich jeweils ohne tragfähige Begründung auf fehlenden Bezug zum Untersuchungsgegenstand. 206

Soweit die abschlägige Zuordnung sich dabei nicht auf im Beweisbeschluss detailliert bezeichnete Aktenstücke bezieht, sondern dahin geht, dass Unterlagen mit Bezug zu Ziffer III. des Untersuchungsauftrages nicht vorhanden oder nicht identifizierbar gewesen seien, kann dem Vorbringen der Antragsgegnerin nicht gefolgt werden, bei allgemein umschriebenen Aktenanforderungen könne in der bloßen Feststellung des Nichtvorhandenseins einschlägiger Unterlagen kein Rechtsverstoß gesehen werden. Angesichts der offensichtlichen Auslegungsdifferenzen, die zwischen der Antragsgegnerin und den Antragstellerinnen hinsichtlich der Reichweite des Untersuchungsauftrages zu Ziffer III. bestanden, sprach alles dafür, dass die Nichtauffindung einschlägiger Unterlagen gerade auf diesen Auslegungsdifferenzen beruhte, bei Zugrundelegung der von den Antragstellerinnen vertretenen Auslegung des Untersuchungsauftrages also einschlägige Unterlagen sehr wohl aufzufinden gewesen wären. Dies gilt erst recht, soweit die Antragsgegnerin sich ausdrücklich auf ein bestimmtes von ihr zugrunde gelegtes - umstrittenes - Verständnis des Untersuchungsauftrages berufen hat. 207

Das von der Antragsgegnerin zugrunde gelegte Verständnis des Untersuchungsauftrages verengt dessen Reichweite in unzulässiger Weise. Das Vorbringen der Antragsgegnerin im vorliegenden Verfahren bestätigt dies. Die Antragsgegnerin macht zur Begründung fehlenden Zusammenhangs der Beweisbeschlüsse 16-298 bis 16-301 mit dem Untersuchungsauftrag geltend, dieser frage nicht nach etwaigen Gründen für eine Verweigerung der Einreise von Herrn K. nach Deutschland und 208

nach hierauf bezogenen Prüfungen innerhalb der Bundesregierung beziehungsweise innerhalb der Bundessicherheitsbehörden; allein hierum gehe es aber in den vorliegenden Sachverhalten. Der Versuch der Antragstellerinnen, den Zusammenhang zum Untersuchungsauftrag über das in Ziffer III.5. des Untersuchungsauftrages enthaltene Thema „Hilfeleistungen“ herzustellen, überzeuge nicht. Die Frage nach Bemühungen um Hilfeleistungen sei ersichtlich auf Bemühungen zur Beendigung, Verkürzung oder zumindest humaneren Gestaltung der Haft von K. in Guantánamo gerichtet gewesen. Bei einem anderen Verständnis ließen sich neben der Frage der Einreiseverweigerung beliebige weitere Facetten der Bearbeitung des Falles K. zum Bestandteil des Untersuchungsauftrages erklären, da jede behördliche Behandlung sich unter dem Gesichtspunkt betrachten lasse, ob sie für Herrn K. eine Unterstützung darstelle oder nicht. Eine solche alle Fallaspekte umfassende Untersuchung lasse die Formulierung des Untersuchungsthemas aber nicht zu.

Dieses enge Verständnis des Untersuchungsauftrages zum Thema „Hilfeleistungen“ ist jedoch durch die Formulierung des Untersuchungsauftrages zu Ziffer III.5. nicht vorgegeben. Zwischen Hilfeleistungen und Freilassungsbemühungen wird hier gerade unterschieden. Eine Auslegung, die den Untersuchungsgegenstand „Hilfeleistungen“ für K. nicht auf Fragen der Haftdauer und der Haftbedingungen beschränkt, sondern sich allgemeiner auf Hilfen zur Bewältigung des Haftschicksals und seiner Folgen bezieht, liegt von daher näher als die gegenteilige, restriktive Auslegung. 209

Unabhängig davon kann auch ein - über Gesichtspunkte der Gefährdungseinschätzung und andere mögliche Gründe für das Unterbleiben von Freilassungsbemühungen vermittelter - Bezug zur Frage der Bemühungen um eine Freilassung nicht verneint werden. Insoweit wird auf das zur Behandlung der Beweisbeschlüsse 16-295, 16-296 und 16-297 Ausgeführte verwiesen (C.III.4.d)bb)). 210

f) Mit Beweisbeschluss 16-305 vom 10. Mai 2007 verlangte der Ausschuss die Übersendung des „unter Tagebuch-Nr. 1. UA-16-35/07 Anlage 04 GEHEIM, S. 478 ff. erwähnten Statements deutscher Stellen gegenüber amerikanischen Stellen vom 24. März 2006 zum möglichen Gefährdungspotenzial von Herrn K. (Schreiben BMI an BKA und BfV v. 24. Mai 2006 ...)“. 211

Die Bundesregierung lehnte mit Schreiben vom 22. Mai 2007 die Vorlage ab. Der Untersuchungsauftrag umfasse nach ihrer Auffassung nicht die Freilassungsbemühungen der Bundesregierung ab Januar 2006. Zudem stehe die zum Schutz des Staatswohls erforderliche Wahrung der Vertraulichkeit diplomatischer Verhandlungsprozesse entgegen. 212

Diese Begründung ist nicht tragfähig. Für die zeitliche Einschränkung auf den Zeitraum vor Januar 2006 fehlt in der die Freilassungsbemühungen betreffenden Ziffer III.5. des Untersuchungsauftrages jeder Anhaltspunkt. Soweit die Antragsgegnerin im vorliegenden Verfahren geltend macht, der Deutsche Bundestag habe bei der Formulierung der Ziffer III.5. nicht die erfolgreichen Freilassungsverhandlungen seit 213

Frühjahr 2006, sondern die Zeit vorher im Auge gehabt, kann offenbleiben, ob hier in zulässiger Weise ein Argument von nur ergänzender Bedeutung nachgeschoben wird. Denn jedenfalls wäre diese Begründung, auch wenn bereits im Rahmen der ablehnenden Entscheidung vorgebracht, nicht geeignet gewesen, die Ablehnung zu rechtfertigen. Gegen die vorgenommene Auslegung spricht schon der Umstand, dass die als gewollt unterstellte Begrenzung keinerlei Niederschlag im Wortlaut der erst Ende 2006 im Wege der Auftragsergänzung aufgenommenen Ziffer III.5. des Untersuchungsauftrages (vgl. BTDrucks 16/3191) gefunden hat, obwohl dies umstandslos möglich gewesen wäre. Die Aufnahme einer den Auftrag in zeitlicher Hinsicht klar begrenzenden Klausel hätte bei entsprechendem Willen umso näher gelegen, als Probleme und Streitigkeiten hinsichtlich der Abgrenzung zwischen dem vom Untersuchungsauftrag erfassten Zeitraum und einer nicht mehr erfassten Phase erfolgreicher Freilassungsverhandlungen nur auf diese Weise vermeidbar gewesen wären. Hinzu kommt, dass der Untersuchungsauftrag sich, wie bereits ausgeführt, nicht allein auf Freilassungsbemühungen, sondern auch auf sonstige Hilfeleistungen richtet und daher in zeitlicher Hinsicht nicht aus Gründen begrenzt sein kann, die allein den Stand der Freilassungsbemühungen betreffen.

Soweit die Ablehnung der Vorlage aufgrund des Beweisbeschlusses 16-305 ergänzend auf den Gesichtspunkt des Staatswohls gestützt war, fehlte es nicht nur aus den gleichen Gründen wie beim Beweisbeschluss 16-178 (C.III.2.a)bb)(2)) an einer zureichenden Begründung. Der geltend gemachte Gesichtspunkt des Schutzes der Vertraulichkeit des diplomatischen Verkehrs trägt die Verweigerung der Vorlage des angeforderten Dokuments auch deshalb nicht, weil es sich bei dem Dokument allein um ein Statement deutscher Stellen zum möglichen Gefährdungspotential von K. handelt. Dass damit - sei es nur mittelbar - auch Statements von US-amerikanischer Seite publik gemacht würden, war und ist weder vorgetragen noch ersichtlich. Insofern erschließt sich unabhängig von dem bestehenden Abwägungserfordernis schon nicht, inwiefern der Schutz der Vertraulichkeit des diplomatischen Verkehrs, der auf die Erhaltung der Bereitschaft anderer Staaten zu diplomatischer Kooperation mit der Bundesrepublik Deutschland zielt, hier überhaupt berührt sein könnte.

214

g) aa) Mit Beweisbeschluss 16-188 vom 23. November 2006 verlangte der Untersuchungsausschuss die Vorlage aller Organigramme der „Besonderen Aufbauorganisation USA“ des Bundeskriminalamts, aus denen sich die personelle Besetzung der einzelnen Stellen seit ihrer Einrichtung ergibt, sowie aller Unterlagen zu ihrer Organisationsstruktur und ihren einzelnen Einsatzabschnitten und aller bei ihr geführten Ermittlungsakten, Handakten, Dateistrukturen und Ablaufkalender, soweit ein persönlicher oder sachlicher Bezug zu einem oder mehreren Personen oder Sachverhalten der Untersuchungsgegenstände I. bis IV. und VI. besteht.

215

Die Antragsgegnerin teilte hierauf mit Schreiben vom 11. Mai 2007 mit, dass im Aktenbestand des Bundesministeriums des Innern keine weiteren Unterlagen identifiziert worden seien, die dem Beweisbeschluss unterfielen und einen persönlichen oder sachlichen Bezug zu einer oder mehreren Personen oder Sachverhalten der

216

Untersuchungsgegenstände II. und III. hätten. Im Übrigen verwies die Antragsgegnerin auf frühere Schreiben zu einem früheren K. und E. betreffenden Beweisbeschluss.

bb) Soweit die Ablehnung sich auf die angeforderten Organigramme und Unterlagen zur Organisationsstruktur und zu den Einsatzabschnitten der „Besonderen Aufbauorganisation USA“ des Bundeskriminalamts bezieht, geht die Begründung am Sinn des Vorlagebegehrens vorbei und verletzt bereits damit Art. 44 GG. Die Weigerung, weitere Unterlagen vorzulegen, wird auch hinsichtlich dieser organisationsbezogenen Unterlagen damit begründet, dass insoweit Dokumente mit dem im letzten Halbsatz des Vorlageersuchens angesprochenen konkreten Personen- oder Sachverhaltsbezug nicht identifizierbar gewesen seien. Dementsprechend macht die Antragsgegnerin im vorliegenden Verfahren geltend, irgendeine Beschwer der Antragstellerinnen durch die Ablehnung sei nicht erkennbar, da die Unterlagen ausdrücklich nur unter der Voraussetzung des angegebenen Personen- oder Sachverhaltsbezuges verlangt worden, weitere Unterlagen mit solchem Bezug aber nicht vorhanden gewesen seien. Die betreffende Beschränkung der Aktenanforderung bezog sich aber ersichtlich nicht auf die verlangten Organigramme und sonstigen rein organisatorischen Unterlagen, sondern allein auf die mit dem unmittelbar vorausgehenden Passus angeforderten weiteren Unterlagen (Ermittlungs- und Handakten usw.; zu diesen sogleich unter 5.). Hinsichtlich der rein organisationsbezogenen Unterlagen wäre sie unsinnig gewesen, da solche Unterlagen einen Bezug zu einzelnen konkreten Personen oder Sachverhalten grundsätzlich nicht aufzuweisen pflegen.

217

Den angeforderten organisationsbezogenen Unterlagen fehlt auch keineswegs ein Bezug zu den Ziffern II. und III. des Untersuchungsauftrages. Einschlägig ist zum einen Ziffer III.1. des Untersuchungsauftrages (Klärung - unter anderem -, ob und gegebenenfalls zu welchem Zweck und auf welcher rechtlichen Grundlage die Sicherheitsbehörden Reisedaten in den Fällen M.H.Z. und M.K. an US-amerikanische Stellen weitergegeben haben). Im Hinblick darauf, dass die Besondere Aufbauorganisation USA vor allem auch dem Zweck diene, den Informationsaustausch zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den USA zu beschleunigen, kann ein Bezug zum Untersuchungsgegenstand nicht in Abrede gestellt werden. Zum anderen ist auch Ziffer II.1. des Untersuchungsauftrages (Klärung, ob Stellen des Bundes oder, nach Kenntnis der Bundesregierung, Stellen der Länder Informationen an ausländische Stellen geliefert haben, die zur Entführung von E. beigetragen haben) betroffen. Schließlich besteht auch ein Zusammenhang mit der Ziffer III.5. des Untersuchungsauftrages, derzufolge unter anderem zu klären war, welche Bemühungen im Fall K. von der Bundesregierung unternommen wurden, um diesem Hilfe zu leisten und seine Freilassung zu erreichen. Die Übermittlung von belastenden Informationen an US-amerikanische Stellen durch deutsche Bundesbehörden würde zwar - wie auch die Antragstellerinnen einräumen - das Gegenteil einer Hilfeleistung darstellen. Dies steht der Zuordnung zum Untersuchungsauftrag aber nicht entgegen. Zur Klärung der Frage, welche Bemühungen von der Bundesregierung unternommen wur-

218

den, um K. Hilfe zu leisten, können auch Informationen über Maßnahmen, die das Gegenteil einer Hilfeleistung bedeuten, zumindest einen wichtigen indiziellen Beitrag leisten. Die Auslegung von Untersuchungsaufträgen darf im Übrigen deren offensichtlichen Sinn und Zweck nicht aus den Augen verlieren, der hinsichtlich der Frage der Hilfeleistungen gerade darin bestand, die Verantwortlichkeit für etwaige unzureichende Hilfeleistungen und damit erst recht für etwaige einer Hilfeleistung entgegengesetzte Verhaltensweisen zu klären.

5. a) Soweit mit dem Beweisbeschluss 16-188 über die organisationsbezogenen Unterlagen hinaus die erwähnten weiteren, personenbezogenen Unterlagen angefordert wurden, verletzt die Ablehnung der Vorlage das parlamentarische Informations- und Kontrollrecht des Deutschen Bundestages aus Art. 44 GG nicht. Dasselbe gilt für den Umgang der Antragsgegnerin mit dem Beweisbeschluss 16-190 vom 23. November 2006. Mit diesem Beschluss wurde die Vorlage aller Unterlagen verlangt, „die im Rahmen der Planung, Einrichtung und Tätigkeit der ‚Besonderen Aufbauorganisation USA‘ des BKA an US-Stellen weitergegeben worden sind, aus der deren jeweiliger Inhalt genau hervorgeht, soweit ein persönlicher Bezug zu einem oder mehreren Personen oder Sachverhalten der Untersuchungsgegenstände I. bis IV. und V. besteht“.

Mit Schreiben vom 11. Mai 2007 teilte die Antragsgegnerin zu diesen Beweisbeschlüssen im Wesentlichen übereinstimmend mit, dass im Aktenbestand des Bundesministeriums des Innern und seines Geschäftsbereichs keine weiteren Unterlagen identifiziert worden seien, die einen persönlichen oder sachlichen Bezug zu einer oder mehreren Personen oder Sachverhalten der Untersuchungsgegenstände II. und III. aufwiesen.

b) Die Anforderung der genannten weiteren Unterlagen durch die Beweisbeschlüsse 16-188 und 16-190 erfolgte unter der Voraussetzung, dass diese einen Bezug zu einer oder mehreren Personen oder Sachverhalten der Untersuchungsgegenstände I. bis IV. oder VI. aufweisen. Der Untersuchungsausschuss hat damit bezüglich der bei der „Besonderen Aufbauorganisation USA“ geführten Ermittlungs- und Handakten, der Dateistrukturen und Ablaufkalender (BB 16-188) sowie der Unterlagen, die an US-Stellen weitergegeben worden sind (BB 16-190), eine entsprechende Prüfung durch die Antragsgegnerin vorgegeben. Dafür, dass die Prüfung von einem Verständnis des Untersuchungsauftrages seitens der Bundesregierung bestimmt gewesen wäre, das mit dem der Antragstellerinnen nicht übereinstimmt, haben die Antragstellerinnen nichts vorgebracht und ist auch nichts ersichtlich. Der von den Antragstellerinnen angeführte Umstand, dass mittlerweile - zum Komplex K. (Ziffer Ia.1. des Untersuchungsauftrages) - Ablaufkalender der „Besonderen Aufbauorganisation USA“ vorgelegt wurden, deutet weder auf ein bewusstes Zurückhalten weiterer einschlägiger Informationen noch auf eine unsorgfältige Prüfung hin; ebensogut lässt sie sich als gegenteiliges Indiz deuten. Die Antragstellerinnen haben nichts vorgetragen, was für eine größere Plausibilität der ersteren Deutung spräche.

Voßkuhle	Broß	Osterloh
Di Fabio	Mellinghoff	Lübbe-Wolff
Gerhardt		Landau

**Bundesverfassungsgericht, Beschluss des Zweiten Senats vom 17. Juni 2009 -  
2 BvE 3/07**

**Zitiervorschlag** BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 17. Juni 2009 - 2 BvE 3/07  
- Rn. (1 - 221), [http://www.bverfg.de/e/es20090617\\_2bve000307.html](http://www.bverfg.de/e/es20090617_2bve000307.html)

**ECLI** ECLI:DE:BVerfG:2009:es20090617.2bve000307