

Deutscher Bundestag ■ Wissenschaftliche Dienste

Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum BND-Untersuchungsausschuss

Mit Beschluss vom 17. Juni 2009 hat das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) entschieden, dass die Bundesregierung durch die Beschränkung von Aussagegenehmigungen für Zeugen im 1. Untersuchungsausschuss der 16. Wahlperiode des Deutschen Bundestages (BND-Untersuchungsausschuss) durch die Ablehnung der Herausgabe von bestimmten durch den Untersuchungsausschuss angeforderten Unterlagen und Organigrammen die Rechte des Deutschen Bundestags aus **Art. 44 Grundgesetz (GG) verletzt** hat.

Anlass der Entscheidung war ein **Organstreitverfahren**, das von den **Bundestagsfraktionen** der FDP, DIE LINKE und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sowie einer **qualifizierten Minderheit** im BND-Untersuchungsausschuss – bestehend aus drei Abgeordneten – eingeleitet wurde (**Antragstellerinnen**). **Antragsgegnerin** war die Bundesregierung. Die Antragstellerinnen wandten sich gegen das Verhalten der Bundesregierung im BND-Untersuchungsausschuss, dessen Auftrag im Wesentlichen in der Aufklärung von Vorgängen im Zusammenhang mit dem Irakkrieg und der Bekämpfung des internationalen Terrorismus bestand. Die Antragstellerinnen rügten konkret die Einschränkungen von Aussagegenehmigungen von Zeugen, die Ablehnung der Herausgabe der angeforderten Unterlagen und Organigramme und die dazu von der Bundesregierung abgegebenen Begründungen. Sie sahen in dem Verhalten der Bundesregierung eine Einschränkung parlamentarischer Kontrolle, die nicht mit einer abstrakten, staatswohlbezogenen Geheimhaltungsbedürftigkeit von Informationen begründet werden könne.

Der BND-Untersuchungsausschuss hat Angehörige der Bundesregierung und ihr nachgeordneter Behörden als Zeugen vernommen. Wiederholt verweigerten die Zeugen unter Verweis auf eine ihnen nur eingeschränkt erteilte Aussagegenehmigung die weitere Aussage oder gaben auf Fragen der Mitglieder des Untersuchungsausschusses keine Antwort. Außerdem verweigerte die Bundesregierung mehrmals die Vorlage von Akten oder Aktenbestandteilen.

Das BVerfG stellt fest, dass die Bundesregierung hierdurch das aus Art. 44 GG abgeleitete Informations- und Untersuchungsrecht des Deutschen Bundestages in unzulässigerweise verkürzt habe. Dieses Untersuchungsrecht ermöglicht es dem Bundestag, unabhängig von anderen Staatsorganen und mit hoheitlichen Mitteln alle Sachverhalte zu prüfen, die er in Erfüllung seines Verfassungsauftrags für aufklärungsbedürftig hält. Der Untersuchungsausschuss hat dabei gemäß Art. 44 Abs. 1 Satz 1 GG auch das Recht, **Beweise** zu erheben. Als Beweismittel kommen insbesondere die Vernehmung von Zeugen und Sachverständigen sowie die Beiziehung von Akten in Betracht. Die Bundesregierung ist in diesem Zusammenhang grundsätzlich auch zur Erteilung von Aussagegenehmigungen für Zeugen verpflichtet. Das BVerfG definiert in seinem Beschluss nun die genauen **verfassungsrechtlichen Grenzen des Beweiserhebungsrechts** eines Untersuchungsausschusses:

Nr. 65/09 (28. Juli 2009)

Eine Grenze ergebe sich **erstens** aus dem **Untersuchungsauftrag**. Gegen eine Beweiserhebung könne deswegen seitens der Bundesregierung eingewandt werden, dass sie sich nicht innerhalb des Auftrags halte. Jedoch bedürfe die Zurückweisung eines Informationsgesuchs mangels Bezugs zum Untersuchungsgegenstand einer Begründung, die sich einerseits auf den Inhalt der angeforderten Information und andererseits auf den Inhalt des Untersuchungsauftrags beziehen müsse. Der Bundesregierung komme keine Befugnis zu einer engen Auslegung des Untersuchungsauftrags oder einer restriktiven Einschätzung der Auftragszugehörigkeit zu.

Gründe für die Bundesregierung, einem Untersuchungsausschuss Informationen vorzuenthalten, ergäben sich **zweitens** aus dem **Gewaltenteilungsgrundsatz**. Der **Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung** dürfe auch von parlamentarischen Untersuchungsausschüssen grundsätzlich nicht ausforschbar sein. Bei der Auslegung des Begriffs „Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung“ unterscheidet das BVerfG zwischen noch laufenden und bereits abgeschlossenen Vorgängen: Laufende, noch unabgeschlossene Vorgänge seien dem Untersuchungsausschuss grundsätzlich entzogen. Bei abgeschlossenen Vorgängen könne sich die Bundesregierung zwar auf die Berührung des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung berufen – allerdings 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. Dabei sei zu berücksichtigen, dass das Interesse der Bundesregierung an der Vertraulichkeit von Informationen umso schutzwürdiger sei, je weiter ein Informationsbegehren in den innersten Bereich der Willensbildung der Regierung eindringe. Im Konkreten kommt das BVerfG zu dem Schluss, dass die so genannte Präsidentenrunde, der u.a. Vertreter der Ressorts Innen, Verteidigung und Justiz angehören, nicht zum Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung zähle.

Die **dritte Grenze** des Beweiserhebungsrechts eines parlamentarischen Untersuchungsausschusses bilde das **Wohl des Bundes oder eines Landes (Staatswohl)**. Dieses könne durch das Bekanntwerden geheimhaltungsbedürftiger Informationen gefährdet werden. Das BVerfG stellt in seiner Entscheidung jedoch klar, dass das Staatswohl nicht allein der Bundesregierung, sondern auch dem Bundestag anvertraut sei. Der Untersuchungsausschuss verfüge aus diesem Grund über eigene Geheimschutzbestimmungen. Angesichts dieser Bestimmungen könne sich die Bundesregierung regelmäßig bei der Verweigerung der Vorlage von Akten oder bei der Beschränkung einer Aussagegenehmigung nicht auf die Geheimhaltungsbedürftigkeit gegenüber dem Untersuchungsausschuss berufen. Berufe sich die Bundesregierung dennoch auf die Geheimhaltungsbedürftigkeit, so müsse sie den Untersuchungsausschuss, ggf. 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. Mitteilungen über Kontakte mit ausländischen Geheimdiensten seien dem Informationszugriff eines Untersuchungsausschusses nicht ohne weiteres aus Gründen der Gefährdung des Staatswohls entzogen.

Das Beweiserhebungsrecht der Untersuchungsausschüsse werde **viertens** durch die **Grundrechte** beschränkt. Gemäß Art. 44 Abs. 2 Satz 2 GG bleiben das Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis (Art. 10 GG) im Untersuchungsausschuss unberührt. Das BVerfG stellt jedoch fest, dass die Bundesregierung dem Untersuchungsausschuss nicht den Zugriff auf Akten verwehren könne, wenn sich in ihnen Ergebnisse vorangegangener Eingriffe in das Grundrecht aus Art. 10 GG finden und die Kenntnisnahme seitens des Untersuchungsausschusses einen neuen Eingriff darstellen würde. Das BVerfG fordert insofern, dass die Bundesregierung substantiiert darlegt, warum die erhobenen Informationen einem Verbot der Verwertung durch den Ausschuss unterliegen sollen.

Allgemein verlangt das BVerfG von der Bundesregierung bei der Vorenthaltung von Informationen eine **substantiierte Begründung**, die nicht allgemein und formelhaft sein dürfe. Es müsse detailliert und umfassend über die Natur der zurückgehaltenen Informationen unterrichtet werden. Pauschales Berufen auf einen der verfassungsrechtlichen Gründe, die dem parlamentarischen Untersuchungsrecht Grenzen setzen, genüge auf keinen Fall.

Quelle: Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 17. Juni 2009 - 2 BvE 3/07.

Verfasser/in: RRn Steffi Menzenbach, RRefn Kristin Rohleder,
Fachbereich WD 3 - Verfassung und Verwaltung