



---

**Ausarbeitung**

---

**Transparenz in Verwaltungs- und Verfassungsgerichtsverfahren**



## Transparenz in Verwaltungs- und Verfassungsgerichtsverfahren

Verfasser/in:

[REDACTED]

Aktenzeichen:

WD 3 - 3000 - 239/14

Abschluss der Arbeit:

22. Oktober 2014

Fachbereich:

WD 3: Verfassung und Verwaltung

Telefon:

[REDACTED]

## 1. Fragestellung

Diese Arbeit zeigt die gesetzlichen Regeln auf, mit denen in Deutschland in Verwaltungs- und Verfassungsgerichtsverfahren Transparenz gegenüber dem Parlament und der Öffentlichkeit hergestellt wird. Hiermit soll ein Vergleich zu den Transparenzregeln in internationalen Schiedsverfahren, denen sich die Bundesrepublik Deutschland unterworfen hat, ermöglicht werden.

## 2. Einsichtsrechte in Akten

### 2.1. Rechte aus dem BVerfGG und aus der VwGO

#### 2.1.1. Akteneinsicht während des Verfahrens

Das Akteneinsichtsrecht an dem **verfassungsgerichtlichen** Verfahren Beteiligten folgt aus § 20 Bundesverfassungsgerichtsgesetz (BVerfGG). Wenn ein Beteiligter nach Abschluss des Verfahrens Einsicht nehmen will, gilt gemäß § 35 Abs. 2 Geschäftsordnung des BVerfG (GO-BVerfG) das Gleiche wie für Dritte außerhalb des Verfahrens (s. unter 2.1.2).<sup>1</sup>

Für das **verwaltungsgerichtliche** Verfahren gilt nach § 100 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO), dass die am Verfahren Beteiligten die dem Gericht im Zusammenhang mit dem Rechtsstreit vorgelegten oder vom Gericht selbst geführten Akten einsehen (Abs. 1) und sich durch die Geschäftsstelle Ausfertigungen, Auszüge, Ausdrucke und Abschriften erteilen lassen (Abs. 2 S. 1) können.

#### 2.1.2. Auskunfts- und Akteneinsichtsrechte außerhalb des Verfahrens

Nach § 35b Abs. 1 S. 1 BVerfGG kann unter bestimmten Voraussetzungen öffentlichen Stellen (Nr. 1) und auch Privatpersonen und anderen nicht-öffentlichen Stellen (Nr. 2) Einsicht in Akten des Bundesverfassungsgerichts gewährt werden. Voraussetzung für öffentliche Stellen ist die Erforderlichkeit für Zwecke der Rechtspflege oder das Vorliegen der in § 14 Abs. 2 Nr. 4, 6 und 9 des Bundesdatenschutzgesetzes (BDSG) genannten Voraussetzungen. Der Begriff „öffentliche Stelle“ ist so auszulegen wie in § 2 Abs. 1 BDSG. Danach sind öffentliche Stellen auch öffentlich-rechtlich organisierte Einrichtungen des Bundes, zu denen die Verfassungsorgane, also auch der Bundestag, gehört.<sup>2</sup>

Privatpersonen und andere nicht-öffentliche Stellen müssen ein berechtigtes Interesse darlegen und der Auskunftserteilung darf kein schutzwürdiges Interesse des Betroffenen entgegenstehen. Sowohl für öffentliche Stellen als auch für Privatpersonen und andere nicht-öffentliche Stellen gilt nach § 35b Abs. 1 S. 2 BVerfGG, dass Auskunft und Akteneinsicht auch gewährt werden kann, soweit der Betroffene eingewilligt hat.

Der Regelfall ist die Auskunftserteilung. Gemäß § 35b Abs. 2 BVerfGG kann Akteneinsicht nur gewährt werden, wenn Gründe dargelegt werden, dass die Erteilung einer Auskunft zur Erfüllung der Aufgaben (Nr. 1) oder zur Wahrnehmung des berechtigten Interesses (Nr. 2) nicht ausreichen

---

1 Lenz/Hansel, Bundesverfassungsgerichtsgesetz, Kommentar, 1. Aufl. 2013, § 20 Rn. 1.

2 Gola/Schomerus, Bundesdatenschutzgesetz, Kommentar, 11. Aufl. 2012, § 2 Rn. 17a.

---

würde oder die Erteilung einer Auskunft einen unverhältnismäßigen Aufwand erfordern würde. Das Einsichtsrecht in beigezogene Akten einer Verfahrensakte besteht nur bei Zustimmung der Stelle, um deren Akte es sich handelt (Abs. 3). Nach Absatz 4 gilt grundsätzlich der Vorrang der Akteneinsicht vor Ort und nur öffentlichen Stellen, denen die Akteneinsicht gemäß Absatz 2 gewährt werden kann, können Akten übersandt werden.

Im Verfahren vor dem Verwaltungsgericht ergibt sich aus § 100 VwGO kein Recht Dritter auf Akteneinsicht. § 173 S. 1 VwGO ordnet aber die entsprechende Anwendung des Gerichtsverfassungsgesetzes (GVG) und der Zivilprozessordnung (ZPO) an, soweit die VwGO keine Bestimmungen über das Verfahren enthält. § 299 Abs. 2 ZPO schreibt vor, dass der Vorstand des Gerichts ohne Einwilligung der Parteien die Einsicht der Akten Dritten nur dann gestatten kann, wenn ein rechtliches Interesse glaubhaft gemacht wird.

Für die Akteneinsicht durch das Parlament oder Behörden und andere Gerichte gilt im Wege der Amts- und Rechtshilfe Art. 35 Abs. 1 GG.

## 2.2. Rechte und Veröffentlichungspflichten aus dem Informationsfreiheitsgesetz (IFG)

Nach § 1 Abs. 1 S. 2 IFG hat jeder gegenüber den Behörden des Bundes einen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen. Zwar werden auch die Organe der Judikative, also das Bundesverwaltungsgericht und das Bundesverfassungsgericht, als Anspruchsverpflichtete von § 1 Abs. 1 S. 2 IFG erfasst, jedoch nur insoweit, wie sie öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrnehmen. Wenn diese als Organe der Rechtspflege tätig werden, sind sie nicht anspruchspflichtig und es bleibt insofern bei den bereichsspezifischen Regelungen des jeweiligen Verfahrensrechts: Für das verwaltungsgerichtliche Verfahren gelten die §§ 99, 100 VwGO und für das verfassungsgerichtliche Verfahren die §§ 17a, 20, 35a ff. BVerfGG.<sup>3</sup> Ebenso bleiben bezüglich der Gerichtsöffentlichkeit die allgemeinen Regelungen der §§ 169 ff. GVG unberührt.

## 3. Öffentlichkeit des Verfahrens

### 3.1. Öffentlichkeit des Verfassungsgerichtsverfahrens

Das BVerfGG enthält bezüglich der Öffentlichkeit des Verfahrens keine eigenen Regelungen; gemäß § 17 BVerfGG sind damit die Vorschriften des Gerichtsverfassungsgesetzes (GVG) anwendbar. Vorschriften zur Öffentlichkeit der Verhandlung und zur Verkündung der Entscheidung finden sich in §§ 169-175 GVG.

Nach § 17 BVerfGG in Verbindung mit § 169 Abs. 1 S. 1 GVG gilt der Grundsatz der Öffentlichkeit der mündlichen Verhandlung auch vor dem Bundesverfassungsgericht. Grundsätzlich kann also jeder bei der mündlichen Verhandlung und bei der Verkündung der Urteile und Beschlüsse beim Gericht anwesend sein. Als Beschränkung des Zutrittsrechts kann das Gericht auf der Grundlage

---

3 Vgl. Rossi, Informationsfreiheitsgesetz, Kommentar, 1. Aufl. 2006, § 1 Rn. 62 ff.

---

des § 176 GVG vor der mündlichen Verhandlung Maßnahmen zur Sitzplatzverteilung ergreifen und aus Sicherheitsgründen auch Ausweis- und Personenkontrollen veranlassen.<sup>4</sup>

Unter den Voraussetzungen der §§ 171a bis 174 GVG kann für die ganze Verhandlung oder nur für einen Teil und für die Verkündung des Urteils die Öffentlichkeit ausgeschlossen werden. Das genaue Verfahren hierzu ist in § 174 GVG geregelt. Nach § 170 Abs. 1 S. 1 GVG ist bei Familiensachen die Öffentlichkeit grundsätzlich ausgeschlossen und nach Satz 2 kann die Öffentlichkeit mit Zustimmung der Beteiligten zugelassen werden.

Gemäß § 17a Abs. 1 BVerfGG gilt abweichend von § 169 S. 2 GVG, dass Ton- und Fernseh-Rundfunkaufnahmen sowie Ton- und Filmaufnahmen zum Zwecke der öffentlichen Vorführung oder der Veröffentlichung ihres Inhalts in der mündlichen Verhandlung bis zur Feststellung der Anwesenheit der Beteiligten (Nr. 1) und bei der öffentlichen Verkündung der Entscheidungen zulässig (Nr. 2) ist. Es wird hier in gewissem Maße dem Informationsbedürfnis der Öffentlichkeit Vorrang vor dem Schutz des Persönlichkeitsrechts der Verfahrensbeteiligten eingeräumt.<sup>5</sup> Die Urteilsverkündung kann zwar vollständig aufgenommen werden; weitergehende Aufnahmen wie die vollständige Fernsehübertragung der mündlichen Verhandlung sind nicht von der zulässigen Öffentlichkeit nach § 17a Abs. 1 BVerfGG erfasst und daher gemäß § 169 S. 2 GVG verboten. Von dem Verbot sind aber Ton- und Filmaufnahmen vor dem Beginn und nach dem Ende der Verhandlung sowie während der Sitzungspausen ohnehin nicht erfasst.<sup>6</sup>

### 3.2. Öffentlichkeit des Verwaltungsgerichtsverfahrens

Zur Sicherstellung des Vertrauens der Allgemeinheit in die Objektivität und Unparteilichkeit des Gerichts und zur Gewährleistung der Objektivität der Rechtsprechung und ihrer Kontrolle durch die Allgemeinheit<sup>7</sup> gilt auch beim Verwaltungsgerichtsverfahren der Grundsatz der Öffentlichkeit (§ 55 VwGO in Verbindung mit § 169 Abs. 1 S. 1 GVG). Es finden bezüglich der Öffentlichkeit des Verfahrens also auch für das verwaltungsgerichtliche Verfahren nach § 55 VwGO die §§ 169, 171a bis 198 GVG entsprechende Anwendung.

## 4. Beteiligungs-/Anhörungsmöglichkeiten Dritter

Im **verfassungsgerichtlichen** Verfahren gibt das Bundesverfassungsgericht nach §§ 77, 82 Abs. 1 und 94 Abs. 4 BVerfGG den dort genannten Bundes- und Landesorganen Gelegenheit zur Äußerung. In abstrakten Normenkontrollverfahren haben diese Äußerungsberechtigten kein Recht auf Beitritt zum Verfahren und sind daher nicht am Verfahren beteiligt.<sup>8</sup>

---

4 Lenz/Hansel, Bundesverfassungsgerichtsgesetz, Kommentar, 1. Aufl. 2013, § 17 Rn. 7.

5 Lenz/Hansel, Bundesverfassungsgerichtsgesetz, Kommentar, 1. Aufl. 2013, § 17a Rn. 3.

6 Kopp/Schenke, Verwaltungsgerichtsordnung, Kommentar, 18. Aufl. 2012, § 55 Rn. 1 f.

7 Kopp/Schenke, Verwaltungsgerichtsordnung, Kommentar, 18. Aufl. 2012, § 55 Rn. 2.

8 Lenz/Hansel, Bundesverfassungsgerichtsgesetz, Kommentar, 1. Aufl. 2013, § 77 Rn. 3.

---

Einen Beteiligtenstatus im Sinne von § 25 Abs. 1 BVerfGG können die Verfassungsorgane erlangen, indem sie dem verfassungsgerichtlichen Verfahren beitreten, wobei ihnen ein solches Recht in den Verfahren der Verfassungsbeschwerde, die sich mittelbar oder unmittelbar gegen ein Gesetz richten (§ 94 Abs. 5 S. 1 BVerfGG), und der konkreten Normenkontrolle (§ 82 Abs. 2 BVerfGG) zusteht, nicht jedoch bei der abstrakten Normenkontrolle.<sup>9</sup>

Im **verwaltungsgerichtlichen** Verfahren können am Verfahren neben dem Kläger und dem Beklagten als Hauptbeteiligte gemäß § 63 VwGO auch der Beigeladene (Nr. 3) und der Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht oder der Vertreter des öffentlichen Interesses (Nr. 4) beteiligt sein. Letztere können durch Abgabe einer Erklärung von ihrem Beteiligungsrecht Gebrauch machen.<sup>10</sup> Beigeladene sind andere, deren rechtliche Interessen durch Entscheidung berührt werden, und die das Gericht von Amts wegen oder auf Antrag beiladen kann, solange das Verfahren noch nicht rechtskräftig abgeschlossen oder in höherer Instanz anhängig ist (§ 65 Abs. 1 VwGO).

## 5. Veröffentlichungspflichten und Freiräume der Bundesregierung bezüglich Transparenz

Wie bereits erwähnt eröffnet § 1 IFG nach Maßgabe des Gesetzes jedermann Zugang zu amtlichen Informationen. Gemäß § 3 Nr. 1 lit. g IFG besteht dieser Anspruch hingegen nicht, wenn das Bekanntwerden der Informationen nachteilige Auswirkungen auf die Durchführung eines laufenden Gerichtsverfahrens haben kann. Da § 3 Nr. 1 lit. g IFG Belange der allgemeinen Rechtspflege schützt, ist der Begriff des Gerichtsverfahrens weit auszulegen<sup>11</sup> und umfasst daher auch Verfahren vor internationalen Schiedsgerichten. Während des Gerichtsverfahrens haben Bürger damit wohl keinen Anspruch auf Veröffentlichung der entsprechenden Akten.

Gegenüber den Abgeordneten des Bundestages könnte sich eine Auskunftspflicht allerdings aus dem allgemeinen parlamentarischen Fragerecht ergeben.<sup>12</sup> Nach ständiger Rechtsprechung des BVerfG folgt das parlamentarische Fragerecht aus Art. 38 Abs. 1 S. 2 und Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG. Die Ausübung des Frage- und Informationsrechtes des Parlaments gehört zu den Statusrechten der Abgeordneten.<sup>13</sup> Reichweite und Grenzen des Fragerechts hat das BVerfG in diversen Entscheidungen konkretisiert.

---

9 Lenz/Hansel, Bundesverfassungsgerichtsgesetz, Kommentar, 1. Aufl. 2013, § 25 Rn. 4; Koriath, in: Schlaich/Koriath, Das Bundesverfassungsgericht, 9. Aufl. 2012, 3. Teil Rn. 62.

10 Kopp/Schenke, Verwaltungsgerichtsordnung, Kommentar, 18. Aufl. 2012, § 63 Rn. 5.

11 Nachweise bei Rossi, Informationsfreiheitsgesetz, Kommentar, 1. Aufl. 2006, § 3 Rn. 30.

12 Vgl. hierzu [REDACTED], Reichweite des parlamentarischen Fragerechts im Bereich der Personalausstattung und Personalentwicklung in Bundesministerien, Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, WD 3 – 3000 – 390, S. 3 ff.

13 BVerfGE 80, 188 (218).

Die Bundesregierung ist nach der Verfassung grundsätzlich verpflichtet, Fragen der Abgeordneten zu beantworten.<sup>14</sup> Diese Pflicht erstreckt sich auf alle Informationen, die der Bundesregierung vorliegen bzw. die sie mit vertretbarem Aufwand beschaffen kann.<sup>15</sup> Das Fragerecht dient insoweit dazu, die strukturelle Informationsasymmetrie zwischen Regierung und Parlament im Einzelfall zu verringern.<sup>16</sup>

Inhaltlich erstreckt sich das Fragerecht auf alle Angelegenheiten, die in den Verantwortungsbereich der Bundesregierung fallen.<sup>17</sup> Gegenstand parlamentarischer Anfragen kann „das gesamte Verhalten (Handlungen ohne jede Begrenzung, Unterlassungen in Bezug auf den vom jeweiligen Organ wahrzunehmenden Aufgabenkreis) der Regierung und/oder deren einzelner Mitglieder“ sein<sup>18</sup>. Erfasst werden alle Aufgabenbereiche, für die die Regierung unmittelbar oder mittelbar einzustehen hat, die also von ihr selbst wahrgenommen werden oder sonst zu verantworten sind, § 105 GO-BT i.V.m Anlage 4 GO-BT Nr. 2 Abs. 1.<sup>19</sup>

Der Auskunftsanspruch des Parlaments ist allerdings in mehrfacher Hinsicht begrenzt.<sup>20</sup> Insbesondere muss die Regierung keine Fragen beantworten, die den **Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung** betreffen. Nach der ständigen Rechtsprechung des BVerfG setzt das parlamentarische Regierungssystem einen Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung voraus, der einen auch durch das Parlament nicht ausforschbaren Initiativ-, Beratungs- und Handlungsbereich einschließt. Eine Pflicht zur Auskunftserteilung bestehe dann nicht, wenn diese Information zum Mitregieren Dritter bei Entscheidungen, die in der alleinigen Kompetenz der Regierung liegen, führen könnte. Dies treffe insbesondere im Hinblick auf noch nicht abgeschlossene Vorgänge zu.<sup>21</sup> Da es sich bei laufenden Gerichtsverfahren um noch nicht abgeschlossene Vorgänge handelt, wäre in diesem Fall wohl der Kernbereich der Exekutive betroffen, so dass die Bundesregierung keine Auskunft erteilen müsste.

Eine weitere Begrenzung der Auskünfte ergibt sich aus dem durch Art. 12 Abs. 1 und 14 Abs. 1 GG gewährleisteten Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen. Er verbietet die unbefugte

---

14 BVerfGE 13, 123 (125); 67, 100 (129); 105, 279 (306).

15 BVerfGE 105, 279 (306).

16 Klein, in: Maunz/Dürig, Kommentar zum Grundgesetz, 71. EL 2014, Art. 43 Rn. 76 (39. EL 2001).

17 Lennartz/Kiefer, Parlamentarische Anfragen im Spannungsfeld von Regierungskontrolle und Geheimhaltungsinteressen, DÖV 2006, 185 (187).

18 Morscher, Die parlamentarische Interpellation in der Bundesrepublik Deutschland, in Frankreich, Großbritannien, Österreich und der Schweiz, JöR 25 (1976), S. 56 (57).

19 BVerfGE 13, 123 (125); 57, 1 (5); 67, 100 (129); vgl. auch Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung, BT-Drs. 13/6149.

20 Lennartz/Kiefer, Parlamentarische Anfragen im Spannungsfeld von Regierungskontrolle und Geheimhaltungsinteressen, DÖV 2006, 185 (186).

21 BVerfGE 124, 78 (120 ff.) zum Untersuchungsausschuss, zuletzt Urteil des Zweiten Senats vom 21. Oktober 2014, 2 BvE 5/11, Rn. 138.

