

**Az.: II/52-1281**

## **Vertraulichkeit der Sitzungen des Ältestenrates**

### **A. Auftrag**

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN hat den Wissenschaftlichen Dienst mit Schreiben vom 11. November 1997 um Prüfung gebeten, inwiefern es praktikabel und empfehlenswert sei, daß in den Sitzungen des Ältestenrates zwischen vertraulichen und nichtvertraulichen Tagesordnungspunkten differenziert werde. Ferner ist der Wissenschaftliche Dienst gebeten worden, in einer Synopse die einschlägigen Regelungen der übrigen Landtage zur Vertraulichkeit von Sitzungen des Ältestenrates zusammenzustellen.

### **B. Gutachtliche Stellungnahme**

#### **I. Vorbemerkung**

In dem vorbezeichneten Prüfungsauftrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN wird zwischen einem vertraulichen und nichtvertraulichen Teil der Sitzungen des Ältestenrates differenziert. Die nachfolgende Stellungnahme geht davon aus, daß mit dem „nichtvertraulichen Teil“ ein nichtöffentlicher Teil gemeint ist.

Da der Wissenschaftliche Dienst gebeten wurde, zu der Differenzierung zwischen vertraulichen und nichtvertraulichen Sitzungsteilen Stellung zu nehmen, mithin auch auf die Frage der Praktikabilität einer solchen Regelung einzugehen, empfiehlt sich folgender Prüfungsaufbau: Zunächst werden die wesentlichen Unterschiede dargestellt, die nach der Geschäftsordnung des Landtags (GOLT) zwischen nichtöffentlichen und vertraulichen Sitzungen bestehen (die einschlägigen Bestimmungen der Geschäftsordnung des Landtags Rheinland-Pfalz sind in der Anlage 1 synoptisch

**Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes sind parlamentsinterne Stellungnahmen, die nicht für die öffentliche Diskussion außerhalb des Landtags bestimmt sind. Eine - auch nur auszugsweise - Veröffentlichung oder Verbreitung bedarf der Zustimmung des Direktors beim Landtag**

gegenübergestellt). Sodann wird geprüft, ob sich diese unterschiedlichen Vorgaben jeweils mit den Aufgaben des Ältestenrates vereinbaren lassen.

## II. Nichtöffentliche und vertrauliche Sitzungen

Nach § 78 Abs. 5 Satz 1 GOLT dürfen Abgeordnete, die einem Ausschuß nicht angehören, auch an dessen nichtöffentlichen Sitzungen teilnehmen. Der Ausschuß kann sie in besonderen Fällen sogar mit beratender Stimme hinzuziehen oder zulassen. An den vertraulichen Sitzungen dürfen dagegen nach § 78 Abs. 8 Satz 2 GOLT außer den Ausschußmitgliedern nur Abgeordnete teilnehmen, die ein Ausschußmitglied vertreten.

Der Beratungsgegenstand und das Beratungsergebnis nichtöffentlicher Sitzungen dürfen nach § 78 Abs. 7 GOLT sowohl der Presse als auch anderen Außenstehenden mitgeteilt werden. Ausgenommen sind davon allerdings Äußerungen einzelner Sitzungsteilnehmer und das Abstimmungsverhalten einzelner Abgeordneter. Über vertrauliche Sitzungen haben nach § 78 Abs. 9 GOLT alle Sitzungsteilnehmer Verschwiegenheit zu wahren. Mitteilungen an die Presse und an andere Außenstehende dürfen nur auf Beschluß des Ausschusses gemacht werden, der zudem den Wortlaut der Mitteilung festlegt. Ferner dürfen nur noch die Vorsitzenden der Fraktionen und in besonderen Fällen im Einvernehmen mit dem Präsidenten ein von einer Fraktion benannter Mitarbeiter unterrichtet werden.

Die Sitzungsprotokolle nichtöffentlicher Sitzungen erhalten neben den Teilnehmern alle Ausschußmitglieder, die Fraktionen und die Landesregierung (§ 80 Abs. 2 Satz 1 GOLT). Über vertrauliche Verhandlungen werden dagegen nur zwei Exemplare des Protokolls hergestellt, die der Landtagsverwaltung und der Landesregierung zur Verwahrung zugeleitet werden (§ 80 Abs. 3 Satz 1 GOLT).

In die Sitzungsprotokolle nichtöffentlicher Sitzungen haben alle Abgeordneten ein Einsichtsrecht (§ 80 Abs. 2 Satz 2 GOLT). In das Protokoll vertraulicher Sitzungen können grundsätzlich nur die Sitzungsteilnehmer und Fraktionsvorsitzende Einsicht nehmen (§ 80 Abs. 3 Satz 2 GOLT). Schließlich kann Außenstehenden nach § 80 Abs. 5 GOLT nur bei nichtöffentlichen Ausschußsitzungen - ein berechtigtes Interesse vorausgesetzt - Einsicht gewährt werden, sofern gesetzliche Vorschriften oder schutzwürdige Interessen Dritter dem nicht entgegenstehen. Bei vertraulichen Sitzungen besteht für Außenstehende keine Möglichkeit der Einsichtnahme in das Sitzungsprotokoll.

### III. Arbeitsweise und Funktion des Ältestenrates im Vergleich zu den Fachausschüssen

Es ist zweifelhaft, ob die vorstehend beschriebenen Regelungen, die sich auf die Arbeitsweise der Fachausschüsse beziehen, ohne weiteres auf die Arbeit des Ältestenrates Anwendung finden können. Die ständigen Fachausschüsse sind Hilfsorgane des Landtags, die im Rahmen der eigentlichen parlamentarischen Sacharbeit des Verfassungsorgans Parlament tätig werden. Diese sind nach der Geschäftsordnung als „vorbereitende Beschlußorgane“ qualifiziert. Die Ausschüsse sind verpflichtet, die ihnen überwiesenen Aufgaben unverzüglich zu erledigen. Sie haben die Pflicht, dem Landtag bestimmte Beschlüsse zu empfehlen, die sich nur auf die ihnen überwiesenen Aufgaben oder auch mit diesen in unmittelbarem Sachzusammenhang stehenden Fragen beziehen dürfen.

Dagegen ist der Ältestenrat das für den Geschäftsgang des Parlaments zentrale Organ der Kommunikation zwischen den Fraktionen mit dem Parlamentspräsidenten als neutralem Moderator sowie Forum der Aussprache und des Ausgleichs zwischen den Fraktionen und dem Präsidium. Der Ältestenrat hat Aufgaben als Lenkungsorgan in seiner Beratungsfunktion und in seiner Vermittlungsfunktion. Er ist somit zwar Organ der Integration und Kommunikation, allerdings ist er grundsätzlich kein Beschlußorgan.

Aus diesen unterschiedlichen Funktionen im Vergleich zu den Fachausschüssen folgt: Die Integrationsfunktion des Ältestenrates könnte insoweit gefährdet werden, wenn die politische Auseinandersetzung nicht nur im Plenum, sondern in gleichem Umfang auch im Ältestenrat geführt würde. Dies wäre zumindest dann zu erwarten, wenn der Inhalt nichtöffentlicher Sitzungen an die Presse herangetragen werden dürfte. Der Ältestenrat ist im Gegensatz zu den Fachausschüssen eben kein Ort, wo typischerweise parlamentarische Kontrolle ausgeübt wird, deren notwendige Wirksamkeit durch Pressearbeit unterstützt werden müßte. Ferner ist der Ältestenrat grundsätzlich kein Beschlußorgan. Bei seinen vielfältigen Beratungen wäre es mit Sicherheit problematisch, das jeweilige Beratungsergebnis zu definieren und festzulegen, was insoweit der Presse mitgeteilt werden dürfte. Eine Anwendung der einschlägigen Regelungen über nichtöffentliche Sitzungen empfiehlt sich mithin nicht. Praktische Bedenken bestehen auch im Hinblick auf die Qualifizierung einzelner Beratungspunkte als „vertraulich“ im Sinne der Geschäftsordnung. Dazu ist in dem

Vermerk des Wissenschaftlichen Dienstes vom 15. Oktober 1997 bereits dargelegt worden, daß insbesondere die Regelung zur Verschwiegenheit über vertrauliche Sitzungen von Fachausschüssen auf den Ältestenrat nicht übertragen werden kann. Denn dies hätte zur Folge, daß die Mitglieder des Ältestenrates ihre Fraktionen nicht mehr über den Verlauf und die Ergebnisse der Beratungen des Ältestenrates informieren könnten. Es liegt auf der Hand, daß solche Informationen erforderlich sind, wenn der Ältestenrat seiner Aufgabe gerecht werden will, zu vermitteln, zu integrieren, zu lenken und zu koordinieren.

Zwar enthält die Geschäftsordnung des Niedersächsischen Landtags eine Regelung, wonach Sitzungen des Ältestenrates grundsätzlich nicht öffentlich sind, mit der Folge, daß zwar Beratungsgegenstand und Ergebnis nichtöffentlicher Sitzungen der Presse und anderen Außenstehenden mitgeteilt werden dürfen, nicht jedoch die Äußerungen einzelner Teilnehmerinnen oder Teilnehmer sowie das Abstimmungsverhalten einzelner Mitglieder des Landtags. Darüber hinaus kann nach dieser Bestimmung der Ältestenrat in besonderen Fällen Teile seiner Verhandlungen für vertraulich erklären. (Vgl. dazu die synoptische Darstellung). Dies hat zur Konsequenz, daß Mitteilungen über vertrauliche Verhandlungen nur noch einem begrenzten Personenkreis zugänglich gemacht werden dürfen, sofern der Ältestenrat im Einzelfall keine Abweichungen beschließt. Eine solche Regelung in der Geschäftsordnung hätte zur Folge, daß die Fraktionen nicht mehr ohne weiteres über den Verlauf und den Inhalt von Sitzungen des Ältestenrates unterrichtet werden dürften.

Daher erscheint die vom rheinland-pfälzischen Landtag geübte Praxis vorzugswürdig. Die Vertraulichkeit von Sitzungen wird in ständiger Parlamentspraxis - wie dies auch beim Bundestag geschieht - im untechnischen Sinne verstanden. Daher dürfen auch entsprechende Mitteilungen über die Beratungen ohne weiteres an die Fraktionen weitergegeben werden. Zugleich sind Mitteilungen an eine breitere Öffentlichkeit, namentlich an die Presse, nur zulässig, wenn eine entsprechende Beschlußfassung des Ältestenrates getroffen worden ist. Außerdem ist der Ältestenrat inzwischen übereingekommen, allen Mitgliedern die Niederschriften über seine Sitzungen zuzuleiten. Angesichts dieser Verfahrensweise und den beschriebenen praktischen Schwierigkeiten, erscheint eine Differenzierung zwischen nichtöffentlichen und vertraulichen Sitzungen des Ältestenrates - unbeschadet ihrer rechtlichen Zulässigkeit - nicht angezeigt.

Wissenschaftlicher Dienst

...