

Az.: II/52-1315

Übermittlung vertraulicher oder geheimer Unterlagen durch die Landesregierung an die Fraktionsvorsitzenden

A. Auftrag

Die CDU-Fraktion hat den Wissenschaftlichen Dienst um Prüfung gebeten, inwieweit die Weitergabe geheimer Informationen an die Fraktionsvorsitzenden auf § 78 Abs. 9 der Geschäftsordnung des Landtags (GOLT) gestützt werden kann, wenn die Landesregierung diese Informationen dem zuständigen Ausschuß in vertraulicher Sitzung verweigert hat. Ferner bittet die CDU-Fraktion zu prüfen, falls § 78 Abs. 9 GOLT nicht einschlägig sei, auf welche Rechtsgrundlagen dann eine solche Information an die Fraktionsvorsitzenden gestützt werden könnte.

B. Vorbemerkung

Der Auftrag der CDU-Fraktion bezieht sich auf einen Tatbestand, der im Zusammenhang mit der sogenannten Trierer Rotlichtaffäre steht. Die Fraktion der CDU hatte eine Sondersitzung des Innenausschusses beantragt, die sich mit den Vorgängen befassen sollte, die zur Ablösung von Polizeibeamten im Polizeipräsidium Trier geführt hatten¹. In der selben Sitzung ließ sich der Ausschuß von der Landesregierung auf Antrag der SPD-Fraktion über den „Stand des Ermittlungsverfahrens

¹ Vorlage 13/1846

gegen Bedienstete der rheinland-pfälzischen Justiz, Polizei und Verwaltung im Hinblick auf mögliche Verstrickungen ins Trierer Rotlichtmilieu² und auf Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN über die „Ermittlungsarbeit der Sonderkommission AG 45 im Trierer Rotlichtmilieu“³ berichten. Im Verlauf der Sitzung erklärte der Innenminister, bestimmte Informationen dem Ausschuß - auch in vertraulicher Sitzung - nicht geben zu können, sondern allein den Vorsitzenden der vier im Landtag vertretenen Fraktionen⁴. Dabei sollte die Unterrichtung offenbar in einem Gespräch und nicht in der Weise erfolgen, daß den Fraktionsvorsitzenden der Bericht schriftlich zur Verfügung gestellt wird⁵. Nach kurzer Diskussion erklärte sich der Ausschuß mit dieser Verfahrensweise einverstanden⁶.

In der Folgezeit kam es allerdings nicht zu diesem Gespräch. Daraufhin wollte die Landesregierung den Fraktionsvorsitzenden den Bericht entgegen ihrer ursprünglichen Absicht doch schriftlich zur Verfügung stellen. Der Vorsitzende der CDU-Fraktion verweigerte jedoch die Annahme des Schriftstücks. Die übrigen Fraktionsvorsitzenden erhielten jeweils ein Exemplar.

Vor diesem Hintergrund beschränkt sich die nachfolgende gutachtliche Stellungnahme im wesentlichen auf die geschäftsordnungs- und parlamentsrechtlichen Aspekte. Es ist nicht Sache des Wissenschaftlichen Dienstes, das Verhalten der Landesregierung in diesem Fall unter allen denkbaren rechtlichen Gesichtspunkten - also etwa auch unter datenschutz- und strafrechtlichen Aspekten - zu bewerten. Gegenstand der rechtlichen Prüfung bildet vielmehr allein die Frage, ob die (beabsichtigte) Zuleitung des Berichts an die Fraktionsvorsitzenden den geschäftsordnungsrechtlichen Bestimmungen zur Wahrung des Geheimschutzes entsprach.

² Vorlage 13/1776

³ Vorlage 13/1795

⁴ Protokoll der 15. Sitzung des Innenausschusses - nichtöffentliche Sitzung -, S. 1

⁵ Vgl. dazu die Anmerkung des Ausschußvorsitzenden auf eine entsprechende Frage der Abgeordneten Frau Grützmacher, Protokoll der 15. Sitzung des Innenausschusses, - nichtöffentliche Sitzung -, S. 1

⁶ Protokoll der 15. Sitzung des Innenausschusses - nichtöffentliche Sitzung -, S. 2

C. Rechtliche Stellungnahme

1. Teil: Anwendbarkeit des § 78 Abs. 9 GOLT

Nach § 78 Abs. 9 Satz 3 Halbs.1 GOLT dürfen die Fraktionsvorsitzenden über den Inhalt vertraulicher Sitzungen eines Landtagsausschusses informiert werden. Die Bestimmung stellt eine Ausnahme von der in § 78 Abs. 9 Satz 1 GOLT getroffenen Regelung dar, wonach die Sitzungsteilnehmer über vertrauliche Sitzungen Verschwiegenheit zu wahren haben. Dies erhellt, daß die Unterrichtung der Fraktionsvorsitzenden auf § 78 Abs. 9 Satz 3 Halbs.1 GOLT nur gestützt werden kann, wenn es sich um Informationen handelt, die zuvor bereits den Ausschußmitgliedern in vertraulicher Sitzung gegeben worden sind. Hat die Landesregierung dagegen die Informationen verweigert, so sind die Voraussetzungen für die Unterrichtungsmöglichkeiten nach dieser Bestimmung nicht gegeben.

Im vorliegenden Fall hat die Landesregierung in der 15. Sitzung des Innenausschusses - wie oben dargelegt - die entsprechenden Informationen nicht gegeben.

§ 78 Abs. 9 Satz 3 Halbsatz 1 GOLT ist mithin nicht einschlägig. Daher kann hier auch dahinstehen, ob diese Bestimmung überhaupt die Informationsweitergabe seitens der Landesregierung an die Fraktionsvorsitzenden erfaßt oder ob sich die Bestimmung nicht vielmehr als Regelung des parlamentarischen Binnenrechts ausschließlich an die Ausschußmitglieder richtet.

2. Teil: Rechtsgrundlagen für die Informationsweitergabe

I. Informationsanspruch von Abgeordneten

1. Grundlagen des Informationsanspruchs

In Grundgesetz und Landesverfassung ist bisher ein Informationsanspruch von Abgeordneten nicht ausdrücklich verankert. Gleichwohl ist es in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts⁷ und der Landesverfassungsgerichte⁸ sowie in der

⁷ BVerfGE 57, 1, 5; 70, 324, 355

⁸ siehe etwa Bay.VerfGH, BayVBl., 1989, S. 173, 175

Literatur⁹ unbestritten, daß dem Parlament und seinen Abgeordneten gegenüber der Regierung ein verfassungskräftig garantierter Informationsanspruch zusteht. Dies entspricht auch der Staatspraxis in Rheinland-Pfalz. Der Minister der Justiz hat in einem Schreiben vom 13. November 1981 an den Landtagspräsidenten dargelegt, „daß es die Landesregierung als ihre verfassungsrechtliche Pflicht ansieht, dem Parlament, seinen Fraktionen und dem einzelnen Abgeordneten im Rahmen des Frage- und Interpellationsrechts Rede und Antwort zu stehen“. Die Ausübung der parlamentarischen Kontrolle ist ohne diesen Informationsanspruch auch nicht denkbar¹⁰. Denn der Informationsanspruch des Abgeordneten findet seine verfassungsrechtliche Verankerung im Kontrollrecht des Parlaments gegenüber der Exekutive¹¹, der seinerseits im demokratischen Prinzip verwurzelt ist¹². Die Abgeordneten müssen die Möglichkeit haben, sich „die zur Ausübung ihres Mandats erforderlichen Informationen zu beschaffen“¹³, da das parlamentarische Regierungssystem grundlegend auch durch die Kontrollfunktion des Parlaments geprägt wird¹⁴. Dabei kommt der Exekutive die verfassungsrechtliche Pflicht zu, die Ausübung des parlamentarischen Kontrollrechts in geeigneter Weise zu unterstützen¹⁵. Angesichts dieser grundlegenden Informationspflicht kann die Landesregierung nicht nach eigenem Ermessen über deren Umfang befinden¹⁶. Vielmehr bestimmen sich der Umfang und damit auch die Grenzen nach objektiven Maßstäben¹⁷.

⁹ vgl. statt vieler Magiera in Schneider/Zeh (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, 1989, § 52 Rdnr. 53; Klein in Isensee/Kirchhoff (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Band II, 1987, § 40 Rdnr. 33; § 41 Rdnr. 32

¹⁰ BVerfGE 67, 100, 129 f.; 70, 324, 355; Klein, a.a.O., § 40 Rdnr. 30

¹¹ Glauben/Edinger, Parlamentarisches Fragerecht in den Landesparlamenten, DÖV 1995, S. 941, 943 m.w.N.

¹² Pieroth in Jarass/Pieroth, Grundgesetz, Kommentar, 4. Auflage, 1997, Artikel 20 Rdnr. 8; Sachs in Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 1996, Artikel 20 Rdnr. 25; Oldiges, ebendar, Artikel 67 Rdnrn. 9 ff.

¹³ BVerfGE 57, 1, 5; Magiera, a.a.O., Rdnr. 53

¹⁴ BVerfGE 67, 100, 130; OVG Rhld. Pfalz, DVBl. 1986, S. 480, 481

¹⁵ BVerfGE 67, 100, 134

¹⁶ VerfGH Sachsen, DVBl. 1998, S. 774 f

¹⁷ Magiera, a.a.O., Rdnr. 64; Schwerin, Der Deutsche Bundestag als Geschäftsordnungsgeber, 1998, S. 109 f.

2. Grenzen des Informationsanspruchs

Das Informationsrecht der Abgeordneten unterliegt bestimmten verfassungsrechtlichen Grenzen. Sie ergeben sich in erster Linie aus den Grundrechten und dem Schutz anderer durch die Verfassung geschützter Rechtsgüter¹⁸. Dies ist vom Grundsatz auch geboten, da die parlamentarische Arbeit grundsätzlich unter den Postulaten der Transparenz und Öffentlichkeit erfolgt¹⁹. Gleichwohl gestattet die Bedeutung des Kontrollrechts in der Regel keine Verkürzung des Informationsanspruchs zugunsten des allgemeinen Persönlichkeitsrechts oder anderer öffentlicher Schutzgüter, wenn Parlament und Regierung unter Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes Vorkehrungen für den Geheimschutz getroffen haben²⁰.

II. Geheimschutzregelungen als Ausfluß der Geschäftsordnungsautonomie

Nach Artikel 85 Abs. 1 der Verfassung für Rheinland-Pfalz (Landesverfassung - LV) gibt sich der Landtag „seine Geschäftsordnung“. In dieser Bestimmung wird dem Parlament verfassungskräftig garantiert, die eigenen Angelegenheiten unbeeinflusst von dritter Seite, namentlich der Exekutive regeln zu dürfen²¹. Dieses Recht erstreckt sich traditionell auf die Regelung des Ablaufs parlamentarischer Beratungen („Geschäftsgang“)²² und zwar bei allen Parlamentsgeschäften²³. Damit wird zugleich der Stellung des Parlaments als Verfassungsorgan Rechnung getragen. Denn ein zentrales Merkmal der Verfassungsorgane ist, daß sie grundsätzlich keinem anderen

¹⁸ vgl. dazu im Hinblick auf das parlamentarische Fragenrecht Glauben/Edinger, a.a.O., S. 945 m.w.N.

¹⁹ BVerfGE 70, 324, 355; Jahn/Engels, Geheimschutzordnung des Bundestages, in Schneider/Zeh (Hrsg.) Parlamentsrechts und Parlamentspraxis, 1989, § 20 Rdnr. 1

²⁰ BVerfGE 67, 100, 144; VerfGH Sachsen, DVBl. 1998, S. 774, 775

²¹ BVerfGE 70, 324, 361; Maunz in Maunz/Dürig, Grundgesetz, Kommentar, Loseblattsammlung, Stand November 1997, Artikel 40 Rdnr. 1; Magiera in Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 1996, Artikel 40 Rdnr. 24; Schröder, Grundlagen und Anwendungsbereich des Parlamentsrechts, 1979, S. 201 f.; Bollmann, Verfassungsrechtliche Grundlagen und allgemeine verfassungsrechtliche Grenzen des Selbstorganisationsrechts des Bundestages, 1992, S. 28; Schwerin, a.a.O., S. 19 f., 36 f.

²² BVerfGE 44, 308, 315; Magiera, a.a.O., Artikel 40 Rdnr. 21

²³ Bollmann, a.a.O., S. 35

Organ untergeordnet, sondern bei der Ausübung der ihnen durch die Verfassung eingeräumten Funktionen selbständig sind. Sie müssen daher Einflußnahmen eines anderen Verfassungsorgans nur dulden, wenn diese von der Verfassung selbst zugelassen werden²⁴.

Es ist mithin allein das Parlament, das den Ablauf seiner Beratungen organisiert und die Kontrollinstrumente sowie deren verfassungsmäßige Handhabung festschreibt. Daher ist es auch allein Sache des Parlaments, in eigener Verantwortung zu regeln, wie dem verfassungsrechtlich gebotenen Geheimschutz generell und im Einzelfall Rechnung zu tragen ist²⁵. So gilt etwa im Bund das Gesetz zur Einrichtung der parlamentarischen Kontrollkommission als Geschäftsordnungsrecht in Gesetzesform²⁶. Allerdings sind gesetzliche Regelungen zu Fragen des Geschäftsordnungsrechts nicht ohne weiteres zulässig. Vielmehr setzt gerade hier die Geschäftsordnungsautonomie des Parlaments Grenzen: die Gesetzesform darf nur gewählt werden, wenn sichergestellt ist, daß nicht andere Verfassungsorgane in unzulässiger Weise auf die Ausgestaltung der Regelungen einwirken können²⁷.

In Rheinland-Pfalz sind für den parlamentarischen Geheimnisschutz durch verschiedene Bestimmungen Vorkehrungen getroffen worden. Beispielsweise sieht § 78 Abs. 2 GOLT zwingend den Ausschluß der Öffentlichkeit vor, wenn überwiegende Belange des öffentlichen Wohls, Vorschriften über die Geheimhaltung oder schutzwürdige Interessen einzelner dies erfordern. Darüber hinaus sind die Ausschüsse nach § 78 Abs. 8 GOLT zur Vertraulichkeit ihrer Beratungen verpflichtet, soweit dies zum Schutz der Grundrechte oder wegen sonstiger Geheimhaltungsbestimmungen geboten ist. Ferner schreibt § 97 GOLT fest, soweit die Landesregierung geltend mache, die Veröffentlichung der Antwort auf eine Anfrage oder die Beantwortung einer Anfrage in öffentlicher Sitzung des Landtags werde in unzulässiger Weise in Grund-

²⁴ Bollmann, a.a.O., S. 31 m.w.N.

²⁵ HbgVGH, LVerfGE 3 (1997), S. 194, 208, 209 f.; Schwerin, a.a.O., S. 110

²⁶ Roewer, Nachrichtendienstrecht der Bundesrepublik Deutschland, 1987, § 1 PKKG, Rdnr. 5; Bollmann, a.a.O., S. 175

²⁷ vgl. dazu BVerfGE 70, 324, 360; Bollmann, a.a.O., S. 139 f.; Schwerin, a.a.O., S. 40 f. mit zahlreichen Beispielen

rechte eingreifen oder in sonstiger Weise gegen Geheimhaltungsbestimmungen verstoßen, sei die Antwort auf Verlangen des Fragestellers im zuständigen Ausschuß in nichtöffentlicher oder vertraulicher Sitzung zu beantworten. Darüber hinaus hat sich der Landtag eigens zum Schutz personenbezogener Daten eine sog. Datenschutzordnung²⁸ gegeben. Schließlich sind alle Angelegenheiten, die durch besondere Sicherungsmaßnahmen gegen die Kenntnis durch Unbefugte geschützt werden müssen, gemäß § 122 GOLT nach Maßgabe der Geheimschutzordnung zu behandeln, die Bestandteil der Geschäftsordnung ist²⁹. In Geheimschutzangelegenheiten ist daher grundsätzlich nach diesen Bestimmungen zu verfahren. Denn hat sich das Parlament eine Geschäftsordnung gegeben, so ist diese nicht Selbstzweck, sondern hat grundsätzlich in allen parlamentsrechtlichen Angelegenheiten Anwendung zu finden³⁰.

Aus alledem folgt, daß die Landesregierung nicht von sich aus den Ausschluß der Öffentlichkeit oder die Vertraulichkeit von Beratungen sowie die Festsetzung bestimmter Geheimhaltungsgrade erzwingen kann. Sie kann lediglich ihrerseits die Herausgabe von Informationen verweigern, wenn das Parlament keine oder aus Sicht der Exekutive keine ausreichenden Sicherungsvorkehrungen getroffen hat³¹.

Die vorstehend beschriebenen Schutzvorkehrungen genügten der Landesregierung in dem hier in Rede stehenden Fall offenbar nicht. Sie wollte die entsprechenden Informationen weder in vertraulicher noch in einer mit einem höheren Geheimhaltungsgrad versehenen Sitzung geben³². Ihr kam es erkennbar auf einen möglichst kleinen Kreis der Informationsempfänger an. Dem wollte der Innenausschuß mit dem vereinbarten Verfahren Rechnung tragen. Zwar sehen die zitierten Bestimmungen der Geschäftsordnung die in der 15. Sitzung des Innenausschusses vereinbarte Form des Geheimnisschutzes - insbesondere unter alleiniger Einbeziehung der Frak-

²⁸ Datenschutzordnung des Landtags vom 31. Oktober 1995, GBVI. S. 467, BS 1101-7

²⁹ vgl. dazu auch BVerfGE 67, 100, 135

³⁰ Bollmann, a.a.O., S. 111

³¹ BVerfGE 67, 100, 137

³² Ob dieses Verfahren gerechtfertigt war ist nicht Gegenstand dieser Prüfung, denn dies ist keine geschäftsordnungsrechtliche, sondern eine Frage des materiellen Rechts. Sie kann verbindlich nur in einem Organstreitverfahren nach Artikel 130 LV geklärt werden. Vgl. zur Problematik der Ge-

tionsvorsitzenden - nicht ausdrücklich vor. Diese Verfahrensweise dürfte jedoch zumindest unter parlamentsrechtlichen Aspekten dann unbedenklich sein, wenn alle Beteiligten sich darauf verständigen. Denn einerseits erhöht jede Weitergabe eines Dienstgeheimnisses die Gefahr, daß es allgemein bekannt wird³³ und andererseits hat das Bundesverfassungsgericht ein zahlenmäßig kleines Gremium selbst dann für zulässig gehalten, wenn nicht einmal alle Fraktionen darin vertreten sind³⁴. Letztlich kann diese Frage aber ebenso dahinstehen, wie diejenige, ob der verkleinerte Personenkreis sich zumindest dann aus den Mitgliedern des jeweiligen Fachausschusses zusammensetzen muß, wenn dieser die Landesregierung um einen entsprechenden Bericht gebeten hatte, zumal dieser in erster Linie die laufende Kontrolle des mit seiner Zuständigkeit korrespondierenden Ministeriums wahrzunehmen haben dürfte³⁵. Maßgeblich ist im vorliegenden Fall vielmehr, daß die Landesregierung nicht so verfahren konnte, wie im Ausschuß abgesprochen worden war, da das Gespräch mit den Fraktionsvorsitzenden nicht zustande kam. Der daraufhin von der Landesregierung eingeschlagene Weg, das Schriftstück mit den entsprechenden Informationen den Fraktionsvorsitzenden unmittelbar zuzustellen, war nicht von der im Innenausschuß getroffenen Absprache gedeckt und entsprach ferner nicht der in der Geschäftsordnung vorgesehenen Verfahrensweise. Zwar sieht § 5 Abs. 4 Satz 1 der Geheimschutzordnung des Landtags vor, daß ein Mitglied des Landtags, dem eine Verschlusssache des Geheimhaltungsgrades VS-VERTRAULICH oder höher zugänglich gemacht worden ist, nur die Vorsitzenden der Fraktionen unterrichten darf. Diese Bestimmung stellt jedoch keine Ermächtigung für die Landesregierung dar, wie schon der Wortlaut („Ein Mitglied des Landtags...“) belegt.

Außerdem widerspräche es der mit der Geschäftsordnungsautonomie verfassungskräftig garantierten Befugnis des Parlaments, den Umgang mit Geheimschutzangelegenheiten selbst zu regeln, wenn die Landesregierung von sich aus bestimmen dürfte, wie und an wen sie ihrer Informationspflicht gegenüber dem Parlament nach-

heimhaltung privater Angelegenheiten im Rahmen der Geheimschutzordnung Jahn/Engels, a.a.O., Rdnr. 20 f. m.w.N.

³³ BVerfGE 67, 100, 134

³⁴ BVerfGE 70, 324, 364; siehe dazu auch BVerfGE 67, 100, 138 f.

kommen will. Dabei kann dahinstehen, ob die Landesregierung bei „freiwilligen“ Informationen den Kreis der Empfänger selbst festlegen kann. Jedenfalls hat sie dieses Recht nicht, wenn Ausgangspunkt dieser Informationen - wie hier durch die eingangs erwähnten Berichtsanträge geschehen - ein parlamentarisches Begehren mehrerer Abgeordneter ist. In diesen Fällen darf der Kreis der Informationsempfänger nicht beliebig verkleinert werden. Geheimhaltungsinteressen bei der parlamentarischen Arbeit sind zunächst und in erster Linie durch den Ausschluß der Öffentlichkeit und nicht durch den Ausschluß von Abgeordneten zu wahren³⁶. Außerdem kann in diesen Fällen die Verfahrensweise im einzelnen zwischen Exekutive und dem Parlament oder einem Ausschuß allenfalls in gemeinsamer Beratung festgelegt werden. Keinesfalls kann es alleine der Bestimmung der Regierung überlassen bleiben, ob und wie sie das Parlament informieren will. Daher hätte es nahegelegen, nachdem das im Ausschuß vereinbarte Gespräch nicht zustandegekommen war, die Angelegenheit erneut an den Innenausschuß heranzutragen. Im Rahmen der Beratungen des Innenausschusses hätte man nach einer einvernehmlichen Regelung hinsichtlich der Informationsübermittlung suchen und falls diese nicht gefunden worden wäre, die Landesregierung auf die Informationsweitergabe ganz verzichten müssen³⁷, wenn nach ihrer Vorstellung die Weitergabe der Informationen wegen ihres strengen persönlichen Charakters für die Betroffenen auch in einer streng geheimen Sitzung des Ausschusses nicht zumutbar war³⁸.

Für das Vorgehen der Landesregierung streitet schließlich auch nicht die frühere Verfahrensweise im Bund. Dort war es vor der Einsetzung der parlamentarischen Kontrollkommission üblich, daß ein sogenanntes Vertrauensmännnergremium existierte, dem in der Regel die Fraktionsvorsitzenden angehörten³⁹. Denn die rechtliche Entwicklung ist inzwischen im Bund und in den Länder weitergegangen. So war

³⁵ Schwerin, a.a.O. S. 161 f m.w.N.

³⁶ Bollmann, a.a.O., S. 99

³⁷ BVerfGE 67, 100,137

³⁸ BVerfGE 65, 1, 46; 67, 100, 144; 77, 1, 47; BayVerfGH DVBl. 1994, S. 1126, 1129 f.; Hbg. VGH, a.a.O., S. 207

³⁹ vgl. zum Vertrauensmännnergremium, Röver, a.a.O., Einleitung PKKG, Rdnrn. 3 ff.

das Vertrauensmännnergremium beim Bundeskanzler angesiedelt und trat zunächst nur auf dessen Einladung sowie unter dessen oder dem Vorsitz eines seiner Minister zusammen. Erst ab 1973 setzten die Fraktionen durch, daß der Vorsitz zumindest wechselweise und die Einberufung auch auf Verlangen einer Fraktion erfolgen mußte⁴⁰. In Rheinland-Pfalz kann dagegen die ausschließliche Information der Fraktionsvorsitzenden weder auf ein dem Bund vergleichbares früheres Verfahren noch auf einen entsprechenden Parlamentsbrauch⁴¹ gestützt werden. Auch im konkreten Fall war - wie dargelegt - die von der Landesregierung schließlich gewählte Verfahrensweise nicht im Konsens mit den Beteiligten erfolgt.

Wissenschaftlicher Dienst

⁴⁰ Röver, a.a.O., Rdnr. 3

⁴¹ zum Parlamentsbrauch vgl. Bollmann, a.a.O. S. 138; Pietzcker, a.a.O., Rdnr. 37; Schwerin, a.a.O., S. 264 f