

STAATSGERICHTSHOF DER FREIEN HANSESTADT BREMEN

Entscheidung vom 01.03.1989 — St 1/88

Zur Frage, ob der Senat der Freien Hansestadt Bremen berechtigt ist, die Vorlage von abgeschlossenen Sachverhalte betreffenden Senatsprotokolle zu verweigern, die ein Untersuchungsausschuß der Bremischen Bürgerschaft gefordert hat.

Leitsatz

Fordert ein Untersuchungsausschuß der Bremischen Bürgerschaft (Landtag) im Rahmen einer Kontrollenquete vom Senat der Freien Hansestadt Bremen die Vorlage von Senatsprotokollen, die abgeschlossene Sachverhalte betreffen, so kann der Senat die Vorlage nicht generell verweigern. Dazu berechtigt insbesondere nicht die pauschale Berufung auf einen „Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung“.

Entscheidung vom 1. März 1989

- St 1/88 -

in dem Verfahren betreffend den Antrag der Bremischen Bürgerschaft (Landtag) zu der verfassungsrechtlichen Frage, ob der Senat der Freien Hansestadt Bremen berechtigt ist, die Vorlage von abgeschlossene Sachverhalte betreffenden Senatsprotokollen zu verweigern, die ein Untersuchungsausschuß der Bremischen Bürgerschaft gefordert hat.

Entscheidungsformel:

Fordert ein Untersuchungsausschuß der Bremischen Bürgerschaft (Landtag) im Rahmen einer Kontrollenquete vom Senat der Freien Hansestadt Bremen die Vorlage von Senatsprotokollen, die abgeschlossene Sachverhalte betreffen, so kann der Senat die Vorlage nicht generell verweigern. Dazu berechtigt insbesondere nicht die pauschale Berufung auf einen „Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung“.

Gründe:

A.

Die Bremische Bürgerschaft (Landtag) – Antragstellerin – hat auf Antrag aller Fraktionen aufgrund des Beschlusses vom 27. April 1988 dem Staatsgerichtshof die folgende Frage zur Entscheidung vorgelegt:

„Ist der Senat berechtigt, die Vorlage von abgeschlossene Sachverhalte betreffenden Senatsprotokollen zu verweigern, die ein Untersuchungsausschuß der Bremischen Bürgerschaft gefordert hat?“

I.

Die in der Vorlagefrage formulierte Frage ist zwischen der Antragstellerin und dem Senat der Freien Hansestadt Bremen – Senat – schon seit längerer Zeit streitig. Bereits anlässlich der Beweiserhebung des Ausschusses der Bremischen Bürgerschaft (10. Wahlperiode) zur Untersuchung der Vorgänge im Zusammenhang mit der öffentlichen Gelöbnisveranstaltung von Soldaten der Bundeswehr im Bremer Weserstadion am 6. Mai 1980 verweigerte der Senat dem Untersuchungsausschuß die Einsicht in die angeforderten Senatsprotokolle (vgl. den Bericht des Untersuchungsausschusses vom 6. Juli 1980, Bremische Bürgerschaft (Landtag), 10. Wahlperiode, Drucksache 10/261, S. 5). Die Meinungsverschiedenheiten über den Umfang der Aktenvorlagepflicht wurden dann wiederum deutlich im Gesetzgebungsverfahren zum Gesetz über Einsetzung und Verfahren von Untersuchungsausschüssen. Im Bericht des Verfassungs- und Geschäftsordnungsausschusses vom 20. August 1982 (Bremische Bürgerschaft (Landtag), Drucksache 10/890) wird der einstimmige Beschluß dieses Ausschusses wiedergegeben, er teile nicht die Ansicht des Senats, daß Protokolle der Senatssitzungen in jedem Falle von der Aktenvorlagepflicht gegenüber Untersuchungsausschüssen ausgenommen seien.

Die unterschiedliche Beurteilung der Verpflichtung des Senats zur Aktenvorlage erlangte schließlich erneut praktische Bedeutung, als die Bremische Bürgerschaft (12. Wahlperiode) am 29. Februar 1988 einstimmig einen parlamentarischen Untersuchungsausschuß zur Aufklärung von Mißständen um das Zentralkrankenhaus St.-Jürgen-Straße, Bremen, einsetzte (Beschlußprotokoll 11. (außerordentliche) Sitzung 29.02.88, Nr. 12/117; Plenarprotokoll S. 593 f.). Diesem Untersuchungsausschuß verweigerte der Senat die Vorlage der Senatsprotokolle mit der Begründung, „daß die Willensbildung des Senats zum Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung gehört, der auch von parlamentarischen Untersuchungsausschüssen nicht ausforschbar ist (BVerfGE 67, 100 (139)).“

Mit Schreiben vom 12. April 1988 teilte der Präsident der Bremischen Bürgerschaft mit, hinsichtlich der Senatsprotokolle sehe sich der Senat außerstande, dem Wunsche der Bremischen Bürgerschaft auf Herausgabe zu entsprechen. Zur Begründung verwies er darauf, daß 1978 aus Anlaß des parlamentarischen Untersuchungsverfahrens über die Müllverbrennungsanlage in Bremerhaven die Geschäftsordnung des Senats – GO-S – geändert worden sei, um den Schutz einer ungestörten Willensbildung des Senats sicherzustellen. Danach seien Niederschriften des Senats keine Behördenakten mehr, sondern Akten des Senats

(§ 14 Abs. 5 GO-S). Sie dürften nicht mehr – auch nicht auszugsweise – zu den Behördenakten genommen werden. Diese Entscheidung beruhe auf der Überlegung, daß Kabinettsprotokolle zu dem Autonomiebereich einer Regierung als Verfassungsorgan gehörten, wobei das Recht des Senats als Kollegialorgan, sich zu versammeln, zu beraten, zu entscheiden und diesen Vorgang schriftlich festzuhalten, von keiner Seite beeinträchtigt werden dürfe. Mit dieser Maßnahme solle ein freier Meinungs austausch im Senat erreicht werden. Entsprechend dieser Geschäftsordnungsänderung gelangten Senatsprotokolle seither als vertrauliche Niederschriften nur noch den Senatsmitgliedern zu ihrer persönlichen Verfügung zur Kenntnis, um eine deutliche Trennung zwischen den Regierungsüberlegungen und den Anweisungen an die Verwaltungen zu einem bestimmten Tun oder Unterlassen zu erreichen. Der Präsident des Senats wies zur Stützung der Senatsauffassung auf zwei Urteile des Hamburgischen Verfassungsgerichts vom 6. Juli 1973 (Az.: 2/72 und 1/73) und auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 17. Juli 1984 (BVerfGE 67, 100) hin. Aus diesen Entscheidungen ergebe sich, daß eine Pflicht zur Vorlage von Senatsprotokollen nicht bestehe.

II.

Die Antragstellerin regt nach Abklärung der durch die Vorlagefrage gesetzten Grenzen in der mündlichen Verhandlung (noch) an, über die Vorlagefrage wie folgt zu entscheiden:

„Der Senat ist auf Verlangen eines Untersuchungsausschusses der Bremischen Bürgerschaft grundsätzlich verpflichtet, Senatsprotokolle, die abgeschlossene Sachverhalte betreffen, an ihn vorzulegen. Diese Senatsprotokolle gehören nicht zu dem von parlamentarischen Untersuchungsausschüssen grundsätzlich nicht ausforschbaren Initiativ-, Beratungs- und Handlungsbereich der Regierung.“

Zur Begründung trägt sie vor: Gemäß Artikel 105 Abs. 6 Satz 5 der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen (BremLV) seien die Akten der Behörden dem Untersuchungsausschuß auf Verlangen vorzulegen. Zu den herauszugebenden Akten gehörten auch die Senatsprotokolle, da es sich bei ihnen um Behördenakten im Sinne dieser Verfassungsbestimmung handele. Würden die Akten des Senats aus dem Regelungsbereich des Art. 105 Abs. 6 Satz 5 BremLV herausgenommen, dann wäre einem Untersuchungsausschuß, der mit der Aufklärung eines Verdachts von Mißständen in der Regierung beauftragt worden sei, eine Tatsachenermittlung und somit eine Erfüllung seines Untersuchungsauftrages oftmals unmöglich. Von einer wirksamen parlamentarischen Kontrolle des Senats durch die Bürgerschaft könnte dann keine Rede mehr sein.

Die pauschale Weigerung des Senats, diejenigen Senatsprotokolle herauszugeben, die abgeschlossene Sachverhalte betreffen, sei auch nicht durch das Vorliegen von Versagungs-

gründen gerechtfertigt. Auf § 96 StPO, der gemäß Art. 105 Abs. 6 Satz 2 BremLV auf die Beweiserhebung des Untersuchungsausschusses entsprechend anwendbar sei, könne sich der Senat nicht berufen, selbst wenn man von der Anwendbarkeit des § 96 StPO auch auf die in Art. 105 Abs. 6 Satz 5 BremLV selbständig geregelte Aktenvorlagepflicht der Behörden ausgehe, ergebe sich hieraus ein solches generelles Verweigerungsrechts des Senats nicht. Der Senat könne die Herausgabe von Protokollen über abgeschlossene Sachverhalte auch nicht unter Hinweis auf den Gewaltenteilungsgrundsatz generell verweigern. Zwar werde von Rechtsprechung und Lehre als Folge des Gewaltenteilungsgrundsatzes das Verbot der Erstreckung der parlamentarischen Kontrolle auf einen „Kernbereich der Exekutive“ anerkannt; hieraus folge jedoch nicht, daß die Regierung grundsätzlich, ohne daß weitere Voraussetzungen erfüllt sein müßten, die Herausgabe von Protokollen über die Erörterungen von Angelegenheiten im Kabinett verweigern dürfe, sofern die Behandlung der Vorgänge innerhalb der Regierung, insbesondere also die interne Willensbildung, abgeschlossen sei, könne ein Eingriff des Parlaments in die Kompetenzen der Regierung nicht mehr erfolgen. Das Parlament werde dann nämlich nicht mehr verfahrensbegleitend und somit die Regierungsarbeit behindernd tätig, sondern es übe allein seine eigenen, auf nachträgliche Kontrolle angelegten Zuständigkeiten aus. Von einer kompetenzwidrigen Mitbeteiligung an dem der Regierung zukommenden Initiativ-, Beratungs- und Handlungsbereich könne dann keine Rede mehr sein. Die Kontrollfunktion des Parlaments gebiete in den Fällen einen besonders restriktiven Kernbereichsschutz, in denen sich die Untersuchungen auf besondere Mißstände im Innenbereich der Exekutive bezögen.

Eine wirksame parlamentarische Kontrolle setze gerade in Bremen die Möglichkeit der Einsicht in die Senatsprotokolle voraus, weil die Landesregierung durch die Landesverfassung nach dem Kollegialsystem organisiert sei.

Eine Weigerung des Senats, die Protokolle über abgeschlossene Sachverhalte einem parlamentarischen Untersuchungsausschuß vorzulegen, könne daher nur in Extremfällen berechtigt sein. Aber auch in solchen Fällen müßten das Beweiserhebungsrecht des Untersuchungsausschusses einerseits und die besonderen Sicherheitsinteressen des Staates oder die Grundrechte Betroffener andererseits im konkreten Fall so einander zugeordnet werden, daß beide soweit wie möglich ihre Wirkung entfalten könnten, sofern die Regierung der Ansicht sei, daß eine Vorlage von Akten selbst bei ausreichendem Geheimschutz durch den Untersuchungsausschuß ausnahmsweise einmal nicht erfolgen dürfe, sei sie dennoch nicht berechtigt, durch eine pauschale, jeder Begründung entbehrende Weigerungserklärung die Ausübung des parlamentarischen Kontrollrechts zu behindern. Statt dessen sei sie gehalten, das vom Bundesverfassungsgericht vorgezeichnete Verfahren zu beachten.

III.

Nach Auffassung des Senats ist wie folgt zu entscheiden:

„Niederschriften über die Senatssitzungen im Sinne des § 14 der Geschäftsordnung des Senats vom 24. Juli 1978 (i. f. GO-S) sind nicht Gegenstand der Aktenvorlage gem. Art. 105 Abs. 6 Satz 5 LV. Dies gilt nicht für Beschlüsse des Senats, soweit sie in den Niederschriften enthalten sind (vgl. § 14 Abs. 7 GO-S) und soweit der Herausgabe solcher Senatsbeschlüsse nicht das Wohl des Bundes, der Freien Hansestadt Bremen oder eines anderen Bundeslandes entgegensteht.“

Zur Begründung trägt er vor: Die Berechtigung, einem Untersuchungsausschuß Senatsprotokolle zu verweigern, ergebe sich aus dem Grundsatz der Gewaltenteilung. Aus diesem Grundsatz folge, daß sich die parlamentarische Kontrolle nicht auf den Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung erstrecken dürfe. Dieser ziehe dem parlamentarischen Untersuchungsrecht eine zweifache Grenze: In zeitlicher Hinsicht erstrecke sich die Kontrollkompetenz grundsätzlich nur auf abgeschlossene Vorgänge; in sachlicher Hinsicht sei die Entscheidungsfindung und Entscheidungsvorbereitung auf Kabinetts- bzw. Regierungsebene aus dem parlamentarischen Kontrollbereich ausgenommen. Den Ablehnungsgrund „Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung“ könne eine Regierung mithin unabhängig davon geltend machen, ob ein vom Parlament zu untersuchender Vorgang als abgeschlossen zu betrachten sei. Eine Ausnahme sei nur für solche Entscheidungen und Beschlüsse der Exekutive zuzulassen, die aufgrund ihrer Außenwirkung den internen Willensbereich der Regierung verlassen hätten und deren Bekanntgabe an Dritte nicht das Wohl des Bundes oder eines Bundeslandes entgegenstehe. Auf dem Boden dieser Rechtsauffassung habe der Senat die Geschäftsordnung 1978 beschlossen und zu § 14 Abs. 5 GO-S formuliert, daß Niederschriften und ihre Ausfertigungen Akten des Senats seien. Senatsprotokolle, die über die vertrauliche Behandlung einzelner Tagesordnungspunkte des Senats berichten, seien somit einschränkungslos dem Aktenvorlageanspruch eines Untersuchungsausschusses entzogen.

Für diese Rechtsauffassung sprächen auch folgende Überlegungen: Der Aktenvorlageanspruch des Parlaments stehe unter dem Vorbehalt funktionsfähiger Regierung. Die in § 11 Abs. 3 Satz 1 GO-S festgehaltene Vertraulichkeit der Sitzungen des Senats sei deshalb notwendige Voraussetzung eigenverantwortlicher Exekutive, die nach dem Gewaltenteilungsgrundsatz durch das Parlament nicht kontrolliert werden dürfe. Die Untersuchung würde sonst zur Mitbeteiligung führen. Es sei notwendig, die Beratungen innerhalb des Kabinetts bzw. der Regierungsspitze im Interesse einer freien Willensbildung gegen Eingriffe von außen zu schützen. Es müsse den Kabinettsmitgliedern möglich sein Gedanken auszutauschen, ohne befürchten zu müssen, daß auch die internen Beratungen des Kabinetts nach-

träglicher Kontrolle zugänglich seien. Die uneingeschränkte Freiheit der internen Willensbildung auf Regierungsebene sei auch dann verletzt, wenn sich ein Untersuchungsausschuß mit einem bereits abgeschlossenen Vorgang befasse. Wenn schon die Möglichkeit bestehe, daß Meinungsäußerungen von Senatsmitgliedern Gegenstand einer grundsätzlich öffentlichen Beweisaufnahme durch einen Untersuchungsausschuß werden könnten, sei ein freier Meinungs austausch als Vorbedingung einer funktionsfähigen Regierung nicht mehr gewährleistet. Die Unterscheidung zwischen „abgeschlossenen“ und „noch laufenden“ Vorgängen sei im Hinblick auf die vorliegende Frage der Herausgabe von Senatsprotokollen untauglich, da politische Erwägungen sich einer zeitlichen Zäsur entzögen. Die erzwungene Vorlage von Senatsprotokollen verletze deshalb die ungeschriebene Schranke des in Art. 105 Abs. 6 BremLV gewährleisteten Untersuchungsrechts: das Regierungsberatungsgeheimnis.

Der Anspruch der Antragstellerin auf Vorlage der Senatsprotokolle ergebe sich auch nicht aus Art. 105 Abs. 6 Satz 5 BremLV, soweit der Senat als Landesregierung im Rahmen seiner internen Willensbildung tätig werde, sei er nicht als Behörde im Sinne des Art. 105 Abs. 6 Brem LV anzusehen.

IV.

In der mündlichen Verhandlung vom 28. Januar 1989 haben Prof. Dr. Battis für die Antragstellerin und Rechtsanwalt Dr. Quaas für den Senat der Freien Hansestadt Bremen ihre Auffassungen dargelegt.

B.

I.

Der Antrag ist zulässig. Nach Art. 140 BremLV, § 1 Nr. 1 StGHG ist der Staatsgerichtshof zuständig für die Entscheidung von Zweifelsfragen über die Auslegung der Verfassung und für andere staatsrechtliche Fragen, die ihm von den in Art. 140 BremLV aufgeführten Antragsberechtigten vorgelegt worden sind. Die Antragstellerin gehört zu den nach Art. 140 BremLV aufgeführten Antragsberechtigten. Die von ihr dem Staatsgerichtshof vorgelegte Frage ist eine Zweifelsfrage über die Auslegung der Verfassung: Sie betrifft das in Art. 105 Abs. 6 Satz 5 BremLV geregelte Aktenvorlagerecht parlamentarischer Untersuchungsausschüsse, dessen Inhalt und Reichweite zwischen Bürgerschaft und Senat streitig ist.

II.

In der Sache stützt der Staatsgerichtshof seine Entscheidung auf folgende Erwägungen: Art. 105 Abs. 6 Satz 5 BremLV begründet die Pflicht des Senats der Freien Hansestadt Bremen, einem parlamentarischen Untersuchungsausschuß der Bremischen Bürgerschaft (Landtag) auf dessen Verlangen die Akten des Senats vorzulegen (dazu unter 1.). Die Aktenvorlagepflicht umfaßt auch die Senatsprotokolle über abgeschlossene Vorgänge (dazu unter 2.). Grenzen dieser Aktenvorlagepflicht ergeben sich aus der Verfassung (dazu unter 3.).

1. Nach Art 105 Abs. 6 Satz 5 BremLV sind in den parlamentarischen Untersuchungsausschüssen der Bürgerschaft die Akten der Behörden auf Verlangen vorzulegen. Mit dieser Bestimmung begründet die Bremische Landesverfassung das Aktenvorlagerecht parlamentarischer Untersuchungsausschüsse ausdrücklich, und zwar als eigenständige Befugnis des Beweiserhebungsrechts der Untersuchungsausschüsse (StGH vom 13.3.1978, BremStGHE 3, 75, 93 f. – Untersuchungsausschuß „MBA Bremerhaven“; für das Grundgesetz, obwohl dieses eine ausdrückliche Regelung der Aktenvorlage nicht enthält, im Ergebnis ebenso BVerfGE 65, 100, 127 ff. – Flick-Urteil). Zu den vorlagepflichtigen „Akten der Behörden“ im Sinne des Art. 105 Abs. 6 Satz 5 BremLV gehören auch die „Akten des Senats“ (Regierungsakten).

Der Begriff „Behörde“ ist mehrdeutig; er wird sowohl in einem weiten, Verfassungsorgane einschließenden Sinne gebraucht als auch in einem engeren organisationsrechtlichen, die Gerichte und Verwaltungsbehörden unter Ausschluß der Verfassungsorgane bezeichnenden Sinne (vgl. Wolff/Bachof, Verwaltungsrecht II, 4. Aufl. 1976, § 76 1 c und d). Bei der Auslegung des Behördenbegriffs einer Verfassungsnorm ist daher auf den konkreten Begriffsgehalt und das Regelungsziel der betreffenden Norm abzustellen (so ausdrücklich für Art. 105 Abs. 6 Satz 5 BremLV: Böckenförde, AöR 1978, 1, 38).

Sinn und Zweck des parlamentarischen Untersuchungsverfahrens gebieten es zwingend, den Behördenbegriff in Art. 105 Abs. 6 Satz 5 BremLV in dem weiten, die Regierung als Verfassungsorgan einbeziehenden Sinne zu verstehen. Die parlamentarische Kontrolle nicht nur der Verwaltung, sondern gerade der Regierung ist die zentrale Aufgabe des Untersuchungsrechts. In der Aufklärung von Vorgängen im Verantwortungsbereich der Regierung, die auf Mißstände hinweisen, liegt das Schwergewicht der Untersuchung; gerade solcher Kontrolle kommt im Rahmen der Gewaltenteilung besonderes Gewicht zu (BVerfGE 49, 70, 85; 77, 1, 43). Wenn parlamentarische Regierungskontrolle wirksam ausgeübt werden soll, ist die Vorlage der Regierungsakten ein unverzichtbares Mittel zur Selbstinformation der Untersuchungsausschüsse.

Das Bundesverfassungsgericht hat deshalb für Art. 44 GG, obwohl dort die Aktenvorlage nicht eigens erwähnt wird, das Recht auf Vorlage von Akten der dem Bundestag verantwortlichen Regierung als Bestandteil des parlamentarischen Kontrollrechts qualifiziert (BVerfGE 67, 100, 129 f.). Es hat das Recht auf Aktenvorlage als zum „Wesenskern“ des Untersuchungsrechts gehörend bezeichnet, weil Akten ein besonders wichtiges Mittel bei der Untersuchung politischer Vorgänge sind, die gegenüber Zeugenaussagen in der Regel einen höheren Beweiswert haben (a. a. O. S. 132). Das ausdrückliche und eigenständige Verfassungsgebot der Aktenvorlage in Art. 105 Abs. 6 Satz 5 BremLV kann sinnvoll nur dahin verstanden werden, daß die Wirksamkeit der parlamentarischen Kontrolle gesichert und nicht durch Freistellung ausgerechnet der parlamentarisch verantwortlichen Regierung weitgehend entwertet werden soll. Diesem Regelungsziel entspricht allein eine Auslegung des Art. 105 Abs. 6 Satz 5 BremLV, nach der auch die „Akten des Senats“ (Regierungsakten) zu den vorlagepflichtigen „Akten der Behörden“ gehören.

Nur diese Auslegung des Art. 105 Abs. 6 Satz 5 BremLV ist mit der Vor- und Entstehungsgeschichte dieser Vorschrift vereinbar. Von seinen frühkonstitutionellen Anfängen bis zu seiner Übernahme in das parlamentarische Regierungssystem durch Art. 34 WeimRV richtet sich das parlamentarische Untersuchungsrecht vor allem gegen die Regierung (vgl. Anschütz, Die Verfassung des Deutschen Reichs, 14. Aufl. 1933, Anm. 1 ff. zu Art. 34; BVerfGE 67, 100, 129 ff.; jeweils mit weiteren Nachweisen). Es gibt in den Beratungen zu Art. 105 Abs. 6 BremLV, der in unmittelbarer Anlehnung an Art. 34 WeimRV formuliert worden ist, keinen Anhaltspunkt dafür, daß die Wirkungsrichtung des wörtlich übernommenen Aktenvorlagerechts verändert werden sollte (vgl. Verhandlungen der Bremischen Bürgerschaft, Sitzung vom 31.7.1947, Stenographische Protokolle S. 238, und Sitzung vom 1.8.1947, a. a. O. S. 285; Protokolle der Verfassungs-Deputation 1947, Sitzung vom 1.8.1947, S. 175 ff.).

Wortlaut und Systematik des Art. 105 Abs. 6 BremLV stehen diesem Auslegungsergebnis nicht entgegen. In Satz 4 dieser Vorschrift, in der die den Untersuchungsausschüssen zu leistende Amtshilfe geregelt ist, findet mit der Formulierung „Gerichts- und Verwaltungsbehörden“ der engere organisationsrechtliche Behördenbegriff Anwendung; auf diese Amtshilfevorschrift wird mit der Wendung „ersuchte Behörden“ in Satz 2 Bezug genommen. Bei der spezifischen Beweiserhebungsbefugnis durch Aktenvorlage in Satz 5 ist im Gegensatz zur vorher geregelten Amtshilfe ohne jeden einschränkenden Zusatz allgemein von „Behörden“ die Rede, so daß hier der Behördenbegriff zwanglos in seinem weiten, den Senat einbeziehenden Sinne verstanden werden kann.

Der Hinweis des Senats auf die Verwendung des Behördenbegriffs in anderen Bestimmungen der Bremischen Landesverfassung vermag dieses Auslegungsergebnis schon deshalb nicht in Frage zu stellen, weil die einzelnen Rechtsbegriffe jeweils aus ihrem konkreten Regelungszusammenhang heraus zu interpretieren sind, so daß ihrem Wortlaut nach gleiche Begriffe in verschiedenen Verfassungsbestimmungen einen unterschiedlichen Inhalt haben können. Im übrigen stützt der Gebrauch des Behördenbegriffs in der Bremischen Landesverfassung eher das Auslegungsergebnis; denn wo die Landesverfassung die Behörden im engeren organisationsrechtlichen Sinne meint, spricht sie spezifizierend von „nachgeordneten Vollzugsbehörden“ (Art. 67 Abs. 2) oder von „Verwaltungsbehörden“ (Art. 127).

Auf § 14 Abs. 5 seiner Geschäftsordnung, in der zwischen Behördenakten und Senatsakten unterschieden wird, kann sich der Senat nicht berufen. Der Inhalt der Verfassungsbestimmung des Art. 105 Abs. 6 Satz 5 BremLV ist durch Auslegung der Verfassung und nicht durch eine Bezugnahme auf eine Begriffsbestimmung in der Geschäftsordnung des Senats zu ermitteln.

2. Die verfassungsrechtliche Pflicht des Senats zur Vorlage von Regierungsakten an einen Untersuchungsausschuß der Bürgerschaft umfaßt – jedenfalls im Rahmen einer Kontrollenquete – die Pflicht zur Herausgabe von Senatsprotokollen, die abgeschlossene Sachverhalte betreffen. Dieser Umfang des Beweiserhebungsrechts der Untersuchungsausschüsse entspricht der umfassenden Kontrollkompetenz des Parlaments im parlamentarisch-demokratischen Verfassungssystem und läßt eine Ausgliederung der Senatsprotokolle aus der Vorlagepflicht des Art. 105 Abs. 6 Satz 5 BremLV nicht zu. Eine generelle Verweigerung der Vorlage von Senatsprotokollen widerspricht dem verfassungsrechtlichen Verhältnis von Parlament und Regierung. Dies gilt jedenfalls für Protokolle über abgeschlossene Vorgänge, über die allein hier zu entscheiden ist.
 - a) Untersuchungsausschüsse sind Hilfs- und Teilorgane des Parlaments; ihre Zuständigkeiten können nicht weiter reichen als die des Parlaments selbst. Die ihnen in Art. 105 Abs. 6 BremLV verliehenen Untersuchungsbefugnisse dürfen sie deshalb nur im Rahmen des parlamentarischen Kompetenzbereichs einsetzen (vgl. StGH vom 13.3.1978, BremStGHE 3, 75, 82, mit Nachweisen). Die verfassungsrechtliche Bestimmung der Kompetenzbereiche von Parlament und Regierung kann nicht als einseitige Begrenzung des parlamentarischen Kontrollrechts durch das Gewaltenteilungsprinzip verstanden, sondern muß im Rahmen der demokratischen und rechtsstaatlichen Verfassungsordnung vorgenommen werden (vgl. H.-P. Schneider, AöR 1974, 636).

- aa) Wie das Grundgesetz in Art. 20 Abs. 1 und 2 enthält die Bremische Landesverfassung in den Art. 65 und 66 eine verfassungsgestaltende Grundentscheidung für die Staatsform der Demokratie. Danach bedarf die Ausübung jeglicher staatlicher Gewalt demokratischer Legitimation. Soweit das Volk die Staatsgewalt nicht unmittelbar durch Abstimmung und Wahl ausübt, soll politische Herrschaft im demokratischen Verfassungsstaat „von der Mehrheit des Volkes anvertraute und legitimierte, dem Volke verantwortliche Herrschaft“ sein (Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 16. Aufl., 1988, Rz. 153). In dem damit begründeten demokratischen Legitimations- und Verantwortungszusammenhang kommt dem Parlament die Stellung des zentralen staatlichen Organs zu. Aufgrund seiner unmittelbaren Legitimation durch demokratische Wahlen ist es „der Legitimationsspendender für die gesamte weitere staatliche Organisation, es vermittelt sie vom Staatsträger her und gibt sie an die Organe der Exekutive und Judikative weiter“ (Schlußbericht der Enquete-Kommission Verfassungsreform des Deutschen Bundestages, in: Zur Sache 3/76, S. 96). Auch die demokratisch legitimierte Staatsgewalt ist in zeitlicher und sachlicher Hinsicht begrenzte und nur in dieser Begrenzung „anvertraute“ Herrschaft, die dem Volke gegenüber verantwortet werden muß. Realisierbare Verantwortung bedarf der Kontrolle. Für die Regierung (Senat), die von der Parlamentsmehrheit gewählt ist (Art. 107 Abs. 2 BremLV), bedeutet realisierbare demokratische Verantwortung vor allem parlamentarische Verantwortlichkeit (Art. 110 Abs. 1, 118 Abs. 1 BremLV) und parlamentarische Kontrolle.
- bb) Die Demokratie des Grundgesetzes und der Bremischen Landesverfassung ist eine rechtsstaatliche Demokratie, und das bedeutet im Verhältnis der Staatsorgane zueinander vor allem eine gewaltenteilende Demokratie (BVerfGE 68, 1, 87 – Nachrüstung). In dieser gewaltenteilenden Verfassungsordnung (Art. 67 BremLV; Art. 20 Abs. 2 GG) werden den Organen der Legislative, Exekutive und Judikative die staatlichen Funktionen zur selbständigen und eigenverantwortlichen Wahrnehmung zugeordnet, um eine optimale Aufgabenerfüllung, gegenseitige Begrenzung und Kontrolle und so eine Mäßigung der Staatsmacht und den Schutz der Freiheit des Einzelnen zu erreichen (BVerfGE 3, 225, 247; 9, 268, 279 Bremisches Personalvertretungsgesetz). Darf somit die gewaltenteilende Kompetenzordnung nicht durch einen allumfassenden Entscheidungsvorbehalt des Parlaments unterlaufen werden (BVerfGE 49, 89, 125 – Kalkar; 68, 1, 87), so unterliegt die Kompetenzzuweisung durch die Regierung doch umfassender parlamentarischer Kontrolle. Ihr kommt im Rahmen der Gewaltenteilung besonderes Gewicht zu (BVerfGE 49, 70, 85, mit weiteren Nachweisen), und zwar gerade im Hinblick auf die starke verfassungsrechtliche Stellung der Regierung (Art. 110 Abs. 2 und 3 BremLV; für die

Situation auf Bundesebene vgl. BVerfGE 67, 100, 130) sowie im Hinblick auf die der Regierung faktisch zukommende Machtposition, die im Gesamtzusammenhang zunehmender Staatstätigkeit nicht zuletzt auf der Verfügung über die bürokratischen Apparate und der mit ihrer Hilfe gewonnenen Informationsmacht beruht. Soll das Parlament seiner ihm von der Verfassung übertragenen Kontrollaufgabe gerecht werden, dann müssen seine Kontrollbefugnisse gerade auch jenen der Exekutive zukommenden Bereich unmittelbarer Handlungsinitiative und Gesetzesanwendung erfassen, der unmittelbarer parlamentarischer Entscheidung verschlossen ist (vgl. BVerfGE 67, 100, 130).

- cc) Wird somit das parlamentarische Regierungssystem innerhalb des demokratischen und gewaltenteilenden Legitimations- und Verantwortungszusammenhangs grundlegend durch die Kontrollfunktion des Parlaments geprägt, so ist eine Verfassungsauslegung geboten, die die Wirksamkeit der parlamentarischen Kontrolle sichert (BVerfGE 67, 100, 130).

Unter den Institutionen, die der wirksamen Ausübung der parlamentarischen Kontrolle dienen (vgl. Art. 98 Abs. 2, 100 BremLV), kommt dem Selbstinformationsrecht der parlamentarischen Untersuchung (Art. 105 Abs. 6 BremLV) eine wichtige Aufgabe zu. Durch parlamentarische Untersuchungsverfahren „erhalten die Parlamente die Möglichkeit, unabhängig von Regierung, Behörden und Gerichten mit hoheitlichen Mitteln, wie sie sonst nur Gerichten und besonderen Behörden zur Verfügung stehen, selbständig die Sachverhalte zu prüfen, die sie in Erfüllung ihres Verfassungsauftrages als Vertretung des Volkes für aufklärungsbedürftig halten“ (BVerfGE 49, 70, 85). Untersuchungsausschüsse sind deshalb für die parlamentarische Kontrolle unverzichtbar. Das Institut des parlamentarischen Untersuchungsausschusses gehört damit – wie das Bundesverwaltungsgericht zu Recht ausgeführt hat – zu den Essentialen des demokratischen Prinzips, das in Art. 28 Abs. 1 GG als ein für die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern wesentlicher Bestandteil gefordert wird (Urteil vom 19.5.1988, NJW 1988, 1924, 1926 = JZ 1988, 1122, 1123 f.).

Die Wirksamkeit der parlamentarischen Kontrolle durch Untersuchungsausschüsse wird von der Verfassung – erstens - durch die Ausgestaltung des Untersuchungsrechts als Minderheitsrecht (Art. 105 Abs. 6 Satz 1 BremLV) gesichert. Wirksame parlamentarische Kontrolle „ist nur gewährleistet, wenn zwischen Parlament und Regierung ein politisches Spannungsverhältnis besteht. Ein Untersuchungsverfahren, das nicht von dieser Spannung ausgelöst und in Gang gehalten wird, kann seinem Zweck nicht gerecht werden. In der Sicherstellung dieser Kontrolle liegt die

verfassungsrechtliche Bedeutung des Minderheitsrechts. Das ursprüngliche Spannungsverhältnis zwischen Parlament und Regierung, wie es in der konstitutionellen Monarchie bestand, hat sich in der parlamentarischen Demokratie, deren Parlamentsmehrheit regelmäßig die Regierung trägt, gewandelt. Es wird nun vornehmlich geprägt durch das politische Spannungsverhältnis zwischen der Regierung und den sie tragenden Parlamentsfraktionen einerseits und der Opposition andererseits. Im parlamentarischen Regierungssystem überwacht daher in erster Linie nicht die Mehrheit die Regierung, sondern diese Aufgabe wird vorwiegend von der Opposition – und damit in der Regel von einer Minderheit – wahrgenommen.“ (BVerfGE 49, 70, 85 f.).

Die Wirksamkeit der parlamentarischen Kontrolle durch Untersuchungsausschüsse wird - zweitens – durch die Ausstattung des Untersuchungsausschusses mit denjenigen Befugnissen gesichert, „deren er bedarf, um die ihm aufgegebenen Klärung von Zweifeln an der ‚Gesetzlichkeit oder Lauterkeit von Regierungs- oder Verwaltungsmaßnahmen‘ (vgl. § 52 des Preuß’schen Entwurfs zur Weimarer Reichsverfassung in: Triepel, Quellensammlung zum Deutschen Reichsstaatsrecht, 5. Aufl., 1931, S. 14) wirksam vornehmen zu können“ (BVerfGE 67, 100, 130). Eine wesentliche, die Wirksamkeit des Untersuchungsrechts fördernde Befugnis ist – wie oben dargelegt – das Recht auf Vorlage von Regierungsakten.

dd) Die Gewaltenteilung des Grundgesetzes und der Bremischen Landesverfassung, die weniger auf trennscharfe Abgrenzung als auf flexible Gewaltenbalance ausgerichtet ist, gibt für die Begrenzung des parlamentarischen Wirkungsbereiches nur eine sehr allgemeine Orientierung, die das Bundesverfassungsgericht mit der sogenannten Kernbereichslehre umschrieben hat. Danach bedeutet nicht jede Einflußnahme des Parlaments auf die Exekutive schon einen Verstoß gegen die Gewaltenteilung; selbst eine gewisse Gewichtsverlagerung auf Kosten der Exekutive zugunsten des Parlaments ist in der parlamentarischen Demokratie unbedenklich. Eine Verletzung des Gewaltenteilungsprinzips liegt erst dann vor, wenn zugunsten des Parlaments ein Einbruch in den Kernbereich der Exekutive erfolgt (BVerfGE 9, 268, 280). Dieser „Kernbereich“ ist auf der Grundlage der positiven, verfassungsrechtlichen Kompetenzordnung mit den Kriterien der Funktionsfähigkeit und Verantwortlichkeit zu bestimmen. Wie das Bundesverfassungsgericht ausgeführt hat, geht es darum, „die selbständige politische Entscheidungsgewalt der Regierung, ihre Funktionsfähigkeit zur Erfüllung ihrer verfassungsmäßigen Aufgaben, ihre Sachverantwortung gegenüber Volk und Parlament“ als zwingende Gebote der demokratischen-rechtsstaatlichen Verfassung zu sichern (BVerfGE 9, 268, 281). Im Rahmen des Gewaltenteilungsprinzips dient somit die Kernbereichslehre nicht nur

der Begrenzung parlamentarischer Kontrolle, sondern zugleich auch der Sicherung der Bedingungen ihrer Möglichkeit: Weil die Regierung nur für „ihre“ Entscheidungen verantwortlich gemacht werden kann, muß ihr ein Bereich selbständiger Entscheidungsgewalt zustehen. Der Grundsatz der parlamentarischen Verantwortlichkeit der Regierung setzt notwendigerweise einen Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung voraus (BVerfGE 67, 100, 139; 68, 1, 87).

b) Aus dem verfassungsrechtlichen Gebot der Wirksamkeit der parlamentarischen Kontrolle folgt der grundsätzliche Anspruch der Untersuchungsausschüsse auf Vorlage auch der Senatsprotokolle. Die generelle Weigerung des Senats, Senatsprotokolle, die abgeschlossene Vorgänge betreffen, an einen Untersuchungsausschuß der Bremischen Bürgerschaft herauszugeben, ist weder durch die pauschale Berufung auf einen „Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung“ noch durch andere verfassungsrechtliche Gründe gerechtfertigt.

aa) Die Aktenvorlage ist im parlamentarischen Untersuchungsverfahren ein besonders effektives Beweismittel, das vielfach zur Feststellung von Mißständen ausreicht, so daß sich weitere Beweiserhebungen erübrigen können; in ihrem Beweiswert ist die Aktenvorlage (Urkundenbeweis) regelmäßig Zeugenaussagen überlegen. Für Kontrollenqueten im Bereich der Regierung ist die Möglichkeit der Einsicht in die über die Regierungsberatungen und –beschlüsse geführten Akten (Kabinettsprotokolle, Senatsprotokolle) eine wichtige Wirksamkeitsvoraussetzung. Gegenstand einer solchen Kontrollenquete kann – im Rahmen und in den Grenzen eines verfassungsmäßigen Untersuchungsverfahrens – die Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit, Rechtmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit und politischen Zweckmäßigkeit des Regierungshandelns sein. Da es in Kontrollenqueten um die Aufklärung von möglichen Mißständen geht, muß den Untersuchungsausschüssen ein Kontrollinstrumentarium zur Verfügung stehen, das sie befähigt, Fehler und auch Machtmißbrauch ohne die Unterstützung, ja sogar gegen den Widerstand einer selbst betroffenen Regierung aufzudecken. Die demokratische Verfassung zeichnet sich nicht dadurch aus, daß ihr Machtmißbrauch fremd ist, sondern dadurch, daß sie Vorkehrungen zur Selbstreinigung trifft. Eine zentrale Institution der Selbstreinigung des politischen Systems ist das parlamentarische Untersuchungsrecht. Es kann diese Funktion aber nur erfüllen, wenn es zu einer Aufklärung von Mißständen bzw. zu einer Widerlegung unbegründeter Mißstandsvorwürfe in der Lage ist. Für eine umfassende Aufklärung eines gegenüber der Regierung erhobenen Mißstandsverdachts ist die Einsichtnahme in die Regierungsprotokolle (Senatsprotokolle) ein geeignetes und erforderliches Beweismittel.

Die Vorlage von Kabinettsprotokollen an parlamentarische Untersuchungsausschüsse hat im bremischen Landesverfassungsrecht, das die Landesregierung nach dem Kollegialsystem organisiert, eine besondere Bedeutung. Nach Art. 107 Abs. 2 BremLV wird jedes Senatsmitglied von der Bürgerschaft gewählt; nach Art. 110 Abs. 1 BremLV sind der Senat und jedes Mitglied des Senats einzeln vom Vertrauen der Bürgerschaft abhängig. Obwohl jedes Mitglied des Senats grundsätzlich für sein Ressort die Verantwortung trägt (Art. 120 Satz 1 BremLV; vgl. auch Art. 118 Abs. 3 BremLV), werden doch wesentliche und namentlich ressortübergreifende Entscheidungen vom Senat als Kollegialorgan mit Stimmenmehrheit getroffen (Art. 120 Satz 3, 117 Abs. 1 BremLV). Um zu verhindern, daß die parlamentarische Verantwortlichkeit des einzelnen Senatsmitgliedes in der Kollegialentscheidung des Senats gleichsam „verschwindet“, muß sich die parlamentarische Kontrolle durch die Bremische Bürgerschaft auch auf das Verhalten der einzelnen Senatsmitglieder im Regierungskollegium erstrecken können. Für diese Kontrolle ist die Kenntnis von Äußerungen der jeweiligen Senatsmitglieder und vor allem des jeweils zuständigen Ressortchefs, dessen Informationen und Stellungnahmen für die Regierungsberatungen besonders wichtig sind, von gesteigerter Bedeutung. Eine wirksame parlamentarische Kontrolle setzt daher gerade in Bremen die Möglichkeit der Einsicht in die Senatsprotokolle voraus.

- bb) Eine generelle Weigerung des Senats, Senatsprotokolle, die abgeschlossene Sachverhalte betreffen, einem Untersuchungsausschuß der Bremischen Bürgerschaft vorzulegen, kann nicht mit einer pauschalen Berufung auf einen dem parlamentarischen Untersuchungsrecht verschlossenen „Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung“ gerechtfertigt werden.

Das Gewaltenteilungsgebot der Verfassung entzieht den Kompetenzbereich der Regierung keineswegs der Regelungsbefugnis des parlamentarischen Gesetzgebers; es setzt dieser Befugnis aber Grenzen: „In jedem Fall ... müssen der Regierung die Befugnisse erhalten bleiben, die erforderlich sind, damit sie selbständig und in eigener Verantwortung gegenüber Volk und Parlament ihre ‚Regierungsfunktion‘ erfüllen kann“ (BVerfGE 9, 268, 281). Dieser Kernbereich der Exekutive, dessen genaue Konturen – wie oben dargelegt – mit den Kriterien der Funktionsfähigkeit und Verantwortlichkeit der Regierung zu bestimmen sind, schützt in erster Linie einen Grundbestand sachlicher, exekutivischer Entscheidungskompetenzen.

Aber auch in den Fällen, in denen es nicht um die Beschränkung der Sachkompetenzen, sondern um Beeinträchtigungen bei der Wahrnehmung von exekutivi-

schen Verfahrenskompetenzen geht, ist aus dem Gewaltenteilungsgrundsatz die Grenze für das parlamentarische Untersuchungsrecht kompetenziell zu ziehen: Einerseits müssen für Regierung und Verwaltung trotz der parlamentarischen Kontrolle eigenständige Bereiche staatlicher Tätigkeit bleiben; andererseits setzt der Grundsatz der Gewaltenteilung dem parlamentarischen Untersuchungsrecht erst dort Grenzen, wo ein parlamentarisches Untersuchungsverfahren in die originären Kompetenzen der Exekutive oder Judikative übergreift (Scholz, AöR 1980, 610). „Das parlamentarische Kontrollorgan darf nicht an die Stelle des Exekutivorgans treten“ (Blümel/Ronellenfisch, Parlamentarische Untersuchungsausschüsse und kommunale Selbstverwaltung, 1978, S. 34). Untersuchungsausschüsse dürfen nicht dadurch in die Kompetenz anderer Staatsorgane eingreifen, daß sie diese in ihrer Handlungsfähigkeit und damit in der Wahrnehmung der ihnen zugewiesenen Aufgaben blockieren (Böckenförde, AöR 1978, 1, 17; vgl. auch Maunz, in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Rz. 17 zu Art. 44). Parlamentarische Untersuchungsausschüsse dürfen durch das Kontrollverfahren nicht zur Mitentscheidung und Mitregierung kommen.

Diese kompetenzrechtliche Grenze des exekutivischen Kernbereichs wird durch eine Pflicht des Senats zur Vorlage von Senatsprotokollen an Untersuchungsausschüsse jedenfalls dann nicht tangiert, wenn die Vorlagepflicht auf abgeschlossene Vorgänge (Ex-post-Moment) im Rahmen einer auf einen bestimmten Untersuchungskomplex gerichteten Kontrollenquete (Ad-hoc-Moment) beschränkt ist. Eine solche beschränkte Vorlagepflicht schließt eine „Einmischung“ des Parlaments in den internen Beratungs- und Entscheidungsprozeß der Regierung aus und kann deshalb nicht zu einer als „Mitregierung“ zu kennzeichnenden Kompetenzverlagerung führen.

Was „abgeschlossene Vorgänge“ im Sinne dieser Abgrenzungsrichtlinie sind, kann sich sowohl aus einem förmlichen Beschluß der Regierung als auch aus dem tatsächlichen Ablauf des Beratungsverfahrens ergeben. Abgeschlossen werden in der Regel Vorgänge sein, mit denen sich die Regierung befaßt und die sie zur Entscheidung gebracht hat; es können aber auch Vorgänge als abgeschlossen anzusehen sein, die ohne förmliche Beschlußfassung als nicht weiter behandlungsbedürftig eingestuft oder stillschweigend nicht weiter behandelt worden sind. Wo im Einzelfall die Grenze zu ziehen ist, wie sie insbesondere in Bezug auf die einzelnen Verfahrensabschnitte in langdauernden oder gestuften Verfahren zu konkretisieren ist, läßt sich nicht allgemein formulieren, sondern muß einer kasuistischen Entfaltung durch die politische Praxis und die verfassungsrechtliche Rechtsprechung überlassen bleiben.

Auch die auf abgeschlossene Vorgänge beschränkte Pflicht zur Herausgabe von Senatsprotokollen ist nicht ohne Auswirkungen auf die Regierungsarbeit des Senats, da sie die durch die Geschäftsordnung des Senats gesicherte Vertraulichkeit (vgl. §§ 11 Abs. 3, 14 Abs. 5 – 8 GO-S) der nichtöffentlichen Senatssitzungen (Art. 117 Abs. 1 Satz 3 BremLV) im Verhältnis zu parlamentarischen Untersuchungsausschüssen lockert. Für eine strikte Wahrung des Vertraulichkeitsprinzips werden im wesentlichen folgende Gründe angeführt: Die Geheimhaltung der Regierungsberatungen sei Voraussetzung für eine einheitliche Darstellung des Regierungshandelns vor Parlament und Öffentlichkeit; sie sichere eine offene und freimütige Diskussion im Kabinett und verhindere eine Abwanderung der eigentlichen politischen Meinungsbildung in informelle Gesprächskreise; sie bewahre schließlich die Regierungstätigkeit vor einer Ausforschung durch die Opposition (vgl. Mengel, EuGRZ 1984, 102; Berthy in: Damkowski (Hrsg.), Der parlamentarische Untersuchungsausschuß, 1987, S. 38; Busse, DÖV 1989, 45 ff., 49).

Es sind diese für eine strikte Geheimhaltung aufgeführten Gründe, auf die der Senat seine Auffassung stützt; auch die auf abgeschlossene Vorgänge beschränkte Vorlagepflicht beeinträchtigt die Funktionsfähigkeit der Regierung und verletze so deren absolut geschützten Kernbereich. Dieser Auffassung vermag der Staatsgerichtshof sich nicht anzuschließen, da sie die positive Funktion von Geheimhaltung im staatlichen Bereich überschätzt und die negativen Auswirkungen der hier in Rede stehenden partiellen Durchbrechung des Beratungsgeheimnisses der Regierung überzeichnet. Ist die Landesregierung im Rahmen einer Kontrollenquete zur Vorlage von Senatsprotokollen, die abgeschlossene Vorgänge betreffen, verpflichtet, so bleibt damit die Vertraulichkeit der Senatsberatungen die Regel, sie wird nur partiell – bezogen auf das konkrete Untersuchungsthema und im Verhältnis zu einem konkreten Untersuchungsausschuß – zur Klärung von Zweifeln an der „Gesetzlichkeit und Lauterkeit von Regierungs- oder Verwaltungsmaßnahmen“ aufgehoben. Es sprechen gute Gründe dafür, daß eine solche differenzierte Handhabung des Beratungsgeheimnisses nicht nur die Funktionsfähigkeit der Regierung nicht gefährdet, sondern im Gegenteil die Funktionsfähigkeit des politischen Gesamtsystems fördert.

Auch in der parlamentarischen Demokratie, zu deren geistesgeschichtlichen Grundlagen Publizität als Medium eines vernünftigen Diskurses gehört (vgl. Habermas, Strukturwandel der Öffentlichkeit, 1962, S. 91 ff.) und deren Freiheitlichkeit wesentlich auf der Öffentlichkeit eines freien politischen Meinungs- und Willensbildungsprozesses beruht, gibt es Bereiche legitimer, funktional begründeter Geheimhaltung. Sie kann für politische und rechtliche Entscheidungsverfahren –

namentlich angesichts der Notwendigkeit, Entscheidungen unter Unsicherheitsbedingungen in einer politischen Umwelt zu treffen, in der es nicht nur Freunde, sondern auch politische Gegner gibt – von Nutzen sein, z. B. zur Wahrung unerläßlicher Diskretion in wirtschaftlichen und außenpolitischen Fragen. Vor allem in kollegialen Entscheidungsprozessen kann Geheimhaltung den Geheimnistägern die Möglichkeit eröffnen, eigenen Dissens zum Ausdruck zu bringen, ohne sich Konfrontationen auszusetzen; im Außenverhältnis kann sie eine konsistente Darstellung der Entscheidung erleichtern, da der interne Entscheidungskontext (z. B. Informationsbasis, Interessenzusammenhang, Konflikte) weitgehend ausgeblendet bleibt (vgl. Sievers, *Geheimnis und Geheimhaltung in sozialen Systemen*, 1974, S. 56 ff., insbesondere 60, 78). Doch ist dies nur die eine Seite der Funktion von Geheimhaltung. Geheimhaltung im Zusammenhang mit kollegialen Entscheidungsprozessen verkörpert zugleich das Prinzip der Verantwortungslosigkeit: „das Individuum verschwindet als Person in dem sozusagen namenlosen Kreismitglied und mit ihm die Verantwortung, die an einem solchen, in seinem Sonderverhalten nicht mehr greifbaren Wesen gar nicht haften kann“ (Simmel, *Soziologie*, 1908, S. 401). Diese Verhinderung persönlicher Rechenschaft begründet wesentlich die Nichtöffentlichkeit gerichtlicher Beratungsprozesse; sie muß dort im weiteren Zusammenhang der passiven Institutionalisierung der Gerichtsbarkeit, der Initiativlosigkeit, Gesetzesgebundenheit und Unabhängigkeit der Richter sowie im engeren Zusammenhang eines formalisierten Verfahrens, einer in der Regel öffentlichen Verhandlung und der Pflicht zur Begründung der Entscheidungen gesehen werden. Außerhalb dieses spezifischen Kontextes, im Bereich der politisch initiativen und gestaltenden Regierung, ist die Verhinderung persönlicher Rechenschaft durch geheime Beratung und Beschlußfassung unter dem normalen Aspekt realisierbarer Verantwortlichkeit grundsätzlich als Kontrolldefizit anzusehen. Gleichwohl setzt sich in der Normalität der Regierungsarbeit die Schutzfunktion der geheimen Beratung durch. Sieht sich die Regierung jedoch Vorwürfen ausgesetzt, die zu einer Kontrollenquete führen, so kann ein Beharren auf dem Regierungsgeheimnis ins Negative umschlagen. Verselbständigt sich die Geheimhaltung vom Mittel zum Zweck, so schadet sie der Institution (vgl. Sievers, a. a. O., S. 73, 78 f.). Dabei ist – wie Max Weber gerade im Zusammenhang mit dem Enqueterrecht betont hat – die Tendenz der Bürokratie zu beachten, über jede rein sachlich motivierte Geheimhaltung hinaus aus reinem Macht- und Eitelkeitsinteresse das „Amtsgeheimnis“ als Mittel zu nutzen, um sich parlamentarischer Kontrolle zu entziehen. Hier setzt Webers Forderung an, als Vorbedingung jeder fruchtbaren Parlamentsarbeit durch effektive Parlamentskontrolle die Publizität der Verwaltung zu erzwingen (Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*,

5. Auflage 1972, S. 572 f.; ders., Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschland, 1918, S. 58, 62).

Was die für die Geheimhaltung der Regierungsberatung angeführten Einzelgründe angeht, so sind jedenfalls die durch eine Ad-hoc- und Ex-post-Kontrolle bewirkten partiellen Einschränkungen des Vertraulichkeitsprinzips nicht geeignet, die Funktionsfähigkeit und Eigenverantwortlichkeit der Regierung zu beeinträchtigen. Das Postulat der Einheitlichkeit und Geschlossenheit des Regierungshandelns ist ein auf die politische Normalität bezogenes Postulat, das nicht gegen den Aufklärungsanspruch der auf die Aufdeckung von Regierungsfehlern gerichteten parlamentarischen Kontrolle gewendet werden darf. So kann es geradezu Zweck einer Kontrollenquete sein, die Einzelverantwortung eines Senatsmitglieds gleichsam im Durchgriff durch die Kollegialentscheidung des Senats als solche zu identifizieren. Durch die Möglichkeit einer nachträglichen Einsichtnahme eines Untersuchungsausschusses in Senatsprotokolle wird nicht die offene und freimütige Diskussion im Senatskollegium behindert, sondern höchstens deren Protokollierung zugunsten einer größeren – auch der gegenwärtigen Praxis nicht völlig fremden – Selektivität beeinflusst. Mögen die Senatsprotokolle bei Kenntnis einer potentiellen Offenlegung möglicherweise ein weniger farbiges Bild der Senatsberatung bieten, so werden sie doch unter dem Aspekt ihrer potentiellen Beweisfunktion – auch der Beweisfunktion ihres Schweigens – die wesentlichen Aufschlüsse für die politische und rechtliche Beurteilung der Arbeit des Senats und der einzelnen Senatsmitglieder vermitteln. Eine Ausforschung der Regierung durch die Opposition und eine dadurch bewirkte Verletzung des demokratischen Mehrheitsprinzips (vgl. Ehmke, 45. DJT, Bd. II/E, 1965, S. 45 f., 147; Scholz, a. a. O., S. 602) ist angesichts der verfahrensmäßigen Ausgestaltung des Untersuchungsrechts und der Möglichkeit verfassungsgerichtlicher Klärung von Zweifelsfragen und Meinungsverschiedenheiten nicht zu befürchten. Die durch den Untersuchungsauftrag inhaltlich und durch das Beweiserhebungsrecht verfahrensmäßig begrenzte Einsichtnahme der parlamentarischen Opposition in Regierungsinterna muß die Regierung als verfassungsrechtlich legitimierte parlamentarische Kontrolle hinnehmen. Denn das Untersuchungsrecht ist der parlamentarischen Opposition in erster Linie nicht in ihrem eigenen Interesse in die Hand gegeben, sondern im Interesse des demokratischen Staates: Zur öffentlichen Kontrolle der von der Mehrheit gestützten Regierung und ihrer Exekutivorgane (BVerfGE 49, 70, 87).

- cc) Der Senat beruft sich für seine Auffassung, der interne Beratungs- und Willensbildungsbereich der Regierung sei der parlamentarischen Kontrolle gänzlich verschlossen, weiter auf die Freiheit der Willensbildung des Senats und ergänzend

auf das „exekutive privilege“ in den USA. Dieses Vorbringen findet in der Landesverfassung keine Grundlage. Die Berufung auf die Freiheit der Willensbildung des Senats ist wegen des Anklangs an grundrechtliche Freiheitsvorstellungen zumindest mißverständlich. Innerhalb des staatlich verfaßten Bereichs kann es nicht um „freie“, sondern immer nur um kompetenzgemäße Willensbildung gehen. Der Hinweis auf das „executive privilege“ des amerikanischen Präsidenten verkennt die fundamentalen verfassungsrechtlichen Unterschiede zwischen dem Präsidialsystem der USA und dem parlamentarischen System des Grundgesetzes und der Bremischen Landesverfassung.

- c) Für seine Rechtauffassung, den Ablehnungsgrund „Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung“ könne eine Regierung unabhängig davon geltend machen, ob ein vom Parlament zu untersuchender Vorgang als abgeschlossen zu betrachten sei, kann sich der Senat nicht auf das Flick-Urteil des Bundesverfassungsgerichtes berufen. Die in diesem Urteil enthaltene Feststellung, es gebe „einen auch von parlamentarischen Untersuchungsausschüssen grundsätzlich nicht ausforschbaren Initiativ-, Beratungs- und Handlungsbereich“ der Regierung, zu dem „z. B. die Willensbildung der Regierung selbst, sowohl hinsichtlich der Erörterungen im Kabinett als auch bei der Vorbereitung von Kabinetts- und Ressortentscheidungen“ gehöre (BVerfGE 67, 100, 139), ist nicht auf bereits abgeschlossene Vorgänge bezogen (ebenso Badura, DÖV 1984, 759, 761, Berthy, a. a. O. S. 38; Degenhart, Staatsrecht, 4. Aufl., 1988, Rz. 329). Das ergibt sich aus der unmittelbar anschließenden Passage: „Die Kontrollkompetenz des Bundestages erstreckt sich demnach (Hervorhebung nicht im Original) grundsätzlich nur auf bereits abgeschlossene (Hervorhebung im Original) Vorgänge. Sie enthält nicht die Befugnis, in laufende Verhandlungen und Entscheidungsvorbereitungen einzugreifen.“ Wenn das Bundesverfassungsgericht fortfährt, aber auch bei abgeschlossenen Vorgängen seien Fälle möglich, in denen die Regierung aus dem Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung geheimzuhaltende Tatsachen mitzuteilen nicht verpflichtet sei, so schließt diese Aussage, die bei abgeschlossenen Vorgängen auf (nicht näher erläuterte) „Einzelgeheimnisse“ abstellt, die pauschale Zurechnung des Beratungsbereichs zum „Geheimhaltungs-Kernbereich“ der Regierung aus. Soweit der Bayer. Verfassungsgerichtshof in seiner Entscheidung vom 27.11.1985 (BayVerfGH 38, 165, 176 f. – WAA Wackersdorf) in einem nicht näher begründeten Obiter dictum ein solches weites Verständnis des jeder parlamentarischen Untersuchung verschlossenen Kernbereichs der Exekutive erkennen läßt, vermag der Staatsgerichtshof dem aus den in dieser Entscheidung angegebenen Gründen nicht zu folgen (kritisch auch die abweichende Meinung von vier Richtern, BayVerfGH 38, 184, 187, 189).

Auch die vom Senat für seine Rechtsauffassung herangezogenen Urteile des Hamburgischen Verfassungsgerichts vom 6.7.1973 (2/72 und 1/73), DÖV 1973, 745 und 747) vermögen wegen eines anderen verfassungsrechtlichen Maßstabs und andersgearteter Fallgestaltungen zur Begründung eines generellen Arkanbereichs der Regierung gegenüber einem auf Art. 105 Abs. 6 Satz 5 BremLV gestützten Anspruch auf Aktenvorlage nicht beizutragen. Art. 32 HambLV ist keine spezifische Regelung des parlamentarischen Beweiserhebungsrechts, sondern betrifft das allgemeine Aktenvorlagerecht aller Parlamentsausschüsse; dieses allgemeine Aktenvorlagerecht unterstellt er einer dem Art. 105 Abs. 6 Satz 5 BremLV fremden Staatswohlklausel. Bei den vom Hamburgischen Verfassungsgericht entschiedenen Fällen ging es nicht um parlamentarische Kontrollenqueten, sondern um Aktenanforderungen „laufender“ Parlamentsausschüsse (Haushaltsausschuß; Ausschuß für Schule, Jugend und Berufsbildung). Wegen dieser rechtlichen und tatsächlichen Unterschiede, auf die das Hamburgische Verfassungsgericht auch hinweist (a. a. O. S. 746), können diese Entscheidungen für die Verhältnisbestimmung von Parlament und Regierung auf dem Gebiet des parlamentarischen Untersuchungsrechts hier nicht herangezogen werden.

3. Die Grenzen der durch Art. 105 Abs. 6 Satz 5 BremLV begründeten umfassenden Aktenvorlagepflicht des Senats ergeben sich aus der Verfassung selbst.

Rechtsvorschriften, nach denen Behörden berechtigt sind, Akten in einem Verfahren nicht oder nur teilweise vorzulegen (z. B. § 96 StPO, § 99 VwGO), sind auf die Fälle, in denen ein Untersuchungsausschuß Behördenakten anfordert, nicht anwendbar. Wie der Staatsgerichtshof in seiner Entscheidung vom 13.3.1978 (BremStGHE 3, 75, 94) ausgeführt hat, würde es dem Sinn und Zweck der Gesamtregelung des Art. 105 Abs. 6 BremLV zuwiderlaufen, in diesen Fällen, in denen vornehmlich (oder auch) das Verhalten der auf Vorlage von Akten ersuchten Behörden zu prüfen ist, dieser – oder der ihr übergeordneten (obersten) Dienstbehörde – das „Gegenrecht“ zuzugestehen, die den Gegenstand des Verfahrens betreffenden Akten, z. B. aus den in § 96 StPO genannten Gründen nicht vorzulegen. Das gilt auch, wenn es sich bei den angeforderten Akten um solche des Senats handelt.

Von Verfassungs wegen sind bei der Anforderung und Vorlage von Regierungsakten die Grundrechte und das Verhältnismäßigkeitsprinzip (vgl. BVerfGE 67, 100, 142 ff.) sowie der verfassungsrechtliche Grundsatz zu beachten, daß die Verfassungsorgane verpflichtet sind, bei Inanspruchnahme ihrer verfassungsmäßigen Kompetenzen auf die Interessen der anderen Verfassungsorgane Rücksicht zu nehmen (vgl. BVerfGE 45, 1, 39). Die Bestimmung der dem Aktenvorlagerecht im einzelnen gezogenen verfassungsrechtli-

chen Grenzen ist nicht Gegenstand dieser Entscheidung, die auf die in der Vorlagefrage formulierte verfassungsrechtliche Zweifelsfrage beschränkt ist. Gleiches gilt für die Präzisierung der Anforderungen, die die Verfassung an das Verfahren für die Bewältigung auftretender Konflikte stelle.

III.

Diese Entscheidung ist einstimmig ergangen.

Pottschmid

Dr. Dodenhoff

Dr. Großmann

Dr. Heinrichs

Prenzel

Dr. Rinke

Sturmheit