

Schleswig-Holsteinischer Landtag ▪ Postfach 7121 ▪ 24171 Kiel

An den
Vorsitzenden der
der Piraten-Fraktion
Herrn Dr. Patrick Breyer, MdL

im Hause

Ihre Nachricht vom:

Mein Zeichen: L 203 – 1/18

Bearbeiter/-in:
Dr. Anika D. Luch

Telefon (0431) 988-1133
Telefax (0431) 988-1250
anika.luch@landtag.ltsh.de

27. August 2012

Vertraulichkeit der Sitzungen des Ältestenrates

Sehr geehrter Herr Dr. Breyer,

Sie haben den Wissenschaftlichen Dienst gebeten, sich zu Fragen im Zusammenhang mit einer Geschäftsordnungsänderung, die die Vertraulichkeit der Ältestenratsitzungen ausdrücklich regeln würde, zu äußern. Dieser Bitte kommen wir im Folgenden gern nach und übermitteln zunächst die Stellungnahme zu den Fragen 1 und 3. Zur Frage der Strafbarkeit nach § 353b StGB wird Ihnen eine gesonderte Antwort zugehen, da dieser Bereich noch weiterer Prüfung bedarf.

I. Ausgangslage

Die Sitzungen des Ältestenrates sind nach Übereinkunft aller Fraktionen stets vertraulich behandelt worden. Auch die Protokolle mit Einzelheiten zum Verlauf der jeweiligen Tagesordnungspunkte und Debatten haben daher an der Vertraulichkeit der Sitzungen teil.¹ Ergebnisse, die offensichtlich auch für die Öffentlichkeit bestimmt waren, wurden im allseitigen stillschweigenden Einvernehmen in der Vergangenheit nach außen kommuniziert (Ablaufplan Plenartagung, Wahlabendorganisation etc.). Eine entsprechende Regelung zur Vertraulichkeit der Ältestenratsverhandlungen findet sich nicht in der Geschäftsordnung. Es handelt sich vielmehr um eine langjährige parlamentarische Übung, um das erstrebte Einvernehmen aller Fraktionen in den behan-

¹ Linck, ZParl 1992, 673 (705).

delten Angelegenheiten herzustellen. Möglichkeiten, Verletzungen der Vertraulichkeit zu ahnden, sind weder in der Verfassung, noch im Abgeordnetengesetz, der Geheimschutzordnung oder der Geschäftsordnung des Landtages vorgesehen. Es bestehen bislang lediglich die politische Verantwortlichkeit der die Vertraulichkeit missachtenden Abgeordneten und die Möglichkeit, das absprachewidrige Verhalten öffentlich zu kritisieren.

II. Bedeutungsgehalt des Begriffs „Vertraulichkeit“ im parlamentarischen Raum

Zwischen den Begriffen „nichtöffentlich“, „vertraulich“ und „geheim“ wird sowohl im Geschäftsordnungsrecht als auch in der parlamentarischen Praxis nicht immer mit der erforderlichen Deutlichkeit unterschieden.²

Hat der Ausschluss der Öffentlichkeit den Sinn sicherzustellen, dass der in der Sitzung behandelte Beratungsgegenstand der Öffentlichkeit nicht bekannt wird, dann ist die Sitzung nicht nur nichtöffentlich, sondern vertraulich oder geheim, was wegen der daran geknüpften Rechtsfolgen in dem Beschluss eindeutig zum Ausdruck gebracht werden muss. Liegt der Sinn des Ausschlusses der Öffentlichkeit hingegen darin, die Effizienz der Beratungen zu steigern, wie dies bei Ausschussberatungen geschieht,³ dann ist der Diskretionsschutz weniger streng: Für **nichtöffentliche** Beratungen von Ausschüssen gilt weiterhin die – wenn auch begrenzte – Erklärungsöffentlichkeit.⁴ Für die Unterrichtung der Öffentlichkeit über nichtöffentliche Sitzungen muss es nach Art und Umfang jedoch gewisse Grenzen geben, denn eine umfassende öffentliche Unterrichtung würde dem Sinn und Zweck der Nichtöffentlichkeit zuwiderlaufen. Daher bestimmt z. B. § 17 Abs. 2 Satz 2 GO⁵ zu recht, dass Äußerungen einzelner Sitzungsteilnehmer und das Abstimmungsverhalten einzelner Abgeordneter in jedem Fall nicht offen gelegt werden dürfen; weitere Teile der Beratungen können darüber hinaus im Einzelfall durch den Ausschuss für vertraulich erklärt werden.⁶

² Linck, ZParl 1992, 673 (677). Siehe dazu auch Achterberg, Parlamentsrecht, 1984, S. 572 ff.

³ Diese Erwägungen stehen hinter der im Bundestag und einigen Landesparlamenten in den jeweiligen Geschäftsordnungen vorgesehenen Nichtöffentlichkeit der Ausschusssitzungen, da die Ausschüsse dort als Arbeitsgremien verstanden werden, in denen durch den Ausschluss der Öffentlichkeit erhöhte Kompromissbereitschaft erzeugt werden soll. In Schleswig-Holstein finden die Sitzungen der ständigen Ausschüsse demgegenüber in der Regel öffentlich statt.

⁴ Linck, ZParl 1992, 673 (677).

⁵ Ebenso § 80 Abs. 8 Satz 1 der Geschäftsordnung des Rheinland-Pfälzischen Landtages.

⁶ Vgl. Linck, ZParl 1992, 673 (678).

Vertraulichkeit ist ein gegenüber der Nichtöffentlichkeit qualifizierter Diskretionsschutz, der nach seiner Intensität zwischen der Nichtöffentlichkeit und dem Geheimschutz liegt. Bereits aus Gründen der Verhältnismäßigkeit bedarf es dieser Zwischenform. Der Grad der Intensität der Verschwiegenheitspflicht richtet sich nach dem Personenkreis, der ausnahmsweise über vertrauliche Sitzungen informiert werden darf:

- Alle nicht an der parlamentarischen Willensbildung Beteiligten dürfen über vertrauliche Parlamentsangelegenheiten nicht unterrichtet werden, es sei denn, dass das jeweilige vertraulich tagende Gremium Ausnahmen beschließt, wobei zugleich der Wortlaut der öffentlichen Information festzulegen ist.
- Die Fraktionsvorsitzenden dürfen ohne Einschränkung unterrichtet werden.
- Alle Abgeordneten und Fraktionsmitarbeiter dürfen informiert werden, soweit dies aus Gründen der parlamentarischen Arbeit erforderlich ist. Das ist z.B. der Fall, wenn zu den vertraulich erklärten parlamentarischen Angelegenheiten eine Willensbildung in der Fraktion stattfinden soll.
- An vertraulichen Sitzungen dürfen auch die Regierungsmitglieder oder deren Beauftragte teilnehmen,⁷ soweit die Angelegenheiten auch die Regierung betreffen.

Die Verschwiegenheitspflicht wirkt nach ihrem Sinn und Zweck für sämtliche vertraulich Informierte fort.⁸

Mit Blick auf die langjährige und einvernehmliche parlamentarische Übung der Vertraulichkeit der Ältestenratssitzungen würde sich durch eine entsprechende ausdrückliche Normierung in der Geschäftsordnung des Landtages – vorbehaltlich etwaiger Weiterungen – nichts an der Reichweite des Diskretionsschutzes im Ältestenrat ändern.

Geheim sind diejenigen Parlamentsangelegenheiten, die nach der Geschäftsordnung in Verbindung mit der Geheimschutzordnung mit dem Geheimhaltungsgrad „streng geheim“, „geheim“, „VS – vertraulich“ oder „VS – nur für den Dienstgebrauch“ eingestuft sind. Der Unterschied zwischen der Geheimhaltung und der Vertraulichkeit liegt darin, dass der Geheimschutz im Vergleich zur Vertraulichkeit eine strengere Verschwiegenheitspflicht beinhaltet sowie eine Reihe organisatorischer Sicherungsmaß-

⁷ Bei Plenums- und Ausschusssitzungen steht der Regierung unabhängig von dem Umstand des Ausschlusses der Öffentlichkeit ein verfassungsrechtlich abgesichertes Anwesenheitsrecht zu, Art. 21 Abs. 2 LV.

⁸ Linck, ZParl 1992, 673 (678 f.). Vgl. auch § 2 Abs. 2 Geheimschutzordnung (GehSchO).

nahmen⁹ vorgeschrieben sind.¹⁰ Hinzukommt, dass die Offenlegung per Beschluss nach der Geheimschutzordnung (GehSchO) eingestufte Tatbestände durch Abgeordnete einem relativen strafrechtlichen Schutz unterliegt; § 353b Abs. 2 StGB verlangt insofern, dass im Einzelfall durch die Offenbarung „wichtige öffentliche Interessen gefährdet“ werden.¹¹

Unterliegen Sitzungen einem bestimmten Diskretionsschutz, so gilt dieser für die einschlägigen **Protokolle entsprechend**¹² (vgl. § 7 Abs. 5 GehSchO). In Protokolle über nichtöffentliche Sitzungen kann Abgeordneten stets, Dritten nur bei Nachweis eines berechtigten Interesses Einsicht gewährt werden,¹³ wobei z.T. zusätzlich gefordert wird, dass der Einsichtnahme keine gesetzlichen Vorschriften oder schutzwürdigen Interessen Dritter entgegenstehen.¹⁴ In Protokolle über vertrauliche Sitzungen, für welche die Geheimschutzordnung nicht greift, darf nur ein sehr begrenzter Personenkreis Einsicht nehmen (siehe oben). Protokolle, die entsprechend dem Beratungsgegenstand als Verschlussache eingestuft sind, dürfen nach der Geheimschutzordnung nur anderen Abgeordneten zugänglich gemacht werden, wenn dies aus Gründen der parlamentarischen Arbeit „erforderlich“ bzw. ab dem Geheimhaltungsgrad VS – vertraulich „unerlässlich“ ist.¹⁵

IV. Verfassungsrechtliche Zulässigkeit einer Regelung der Vertraulichkeit im Ältestenrat

Fraglich ist die verfassungsrechtliche Zulässigkeit einer generellen, sämtliche Sitzungen und Tagesordnungspunkte des Ältestenrates umfassenden Vertraulichkeitsbestimmung.

⁹ Bzgl. Herstellung von Kopien (§ 8 GehSchO), Aufbewahrung (§ 9 GehSchO), fernmündliche Erörterung (§ 6 Abs. 2 GehSchO) etc.

¹⁰ *Linck*, ZParl 1992, 673 (679 f.).

¹¹ Im Falle der Offenbarung privater oder Geschäftsgeheimnisse ist auch an § 203 Abs. 2 Nr. 4 StGB zu denken.

¹² *Linck*, ZParl 1992, 673 (705).

¹³ So in § 5 Abs. 2 der Richtlinien für die Arbeit und die Benutzung der Informations- und Dokumentationseinrichtungen im Wissenschaftlichen Dienst des Schleswig-Holsteinischen Landtages, der zudem das Erfordernis „nach Abschluss der parlamentarischen Beratung“ aufstellt.

¹⁴ Bei reinen Ergebnisprotokollen wird der Zweck der Nichtöffentlichkeit durch die Einsichtnahme nicht gefährdet, *Linck*, ZParl 1992, 673 (705) mit Beispielsbestimmungen aus anderen Bundesländern.

¹⁵ § 5 GehSchO; entsprechendes muss für die Regierungsmitglieder oder deren Beauftragte gelten. Fraktionsangestellte und Abgeordnetenmitarbeiter dürfen nur in Kenntnis gesetzt werden, wenn sie darüber hinaus zum Umgang mit VS-Sachen ermächtigt und förmlich verpflichtet worden sind, vgl. § 5 Abs. 5 GehSchO. Jede weitere Weitergabe hängt von der Zustimmung der ausgebenden Stelle ab. Siehe auch *Linck*, ZParl 1992, 673 (705).

1. Kein Verstoß gegen ein Öffentlichkeitsgebot

Zunächst könnte in der umfassenden Vertraulichkeitsbestimmung ein (unverhältnismäßiger) Verstoß gegen ein aus dem Demokratieprinzip und der Repräsentationsfunktion des Parlaments abgeleitetes Öffentlichkeitsgebot gesehen werden.

a) Das parlamentarische Publizitätsgebot gilt laut Verfassung (Art. 15 Abs. 1, 17 Abs. 3 LV) nur für die parlamentarischen Verhandlungen im Plenum und in den Ausschüssen; im Zusammenhang mit dem Ältestenrat findet die Regel der Öffentlichkeit demgegenüber keine Erwähnung (Art. 14 Abs. 4, 5 LV).

Das Bundesverfassungsgericht stellte bereits sehr früh fest, dass Art. 42 Abs. 1 GG nicht die Öffentlichkeit der Ausschusssitzungen fordere.¹⁶ Das muss erst recht für vorgelagerte Verfahrensdebatten im Ältestenrat gelten, die nicht wie die Ausschüsse Beschlussempfehlungen in der Sache aussprechen. So wird in der Kommentarliteratur auch gefolgert: „Die Öffentlichkeit der parlamentarischen Verhandlungen ist eine wesentliche Ausprägung des Demokratieprinzips. Sie gilt jedoch nur für das parlamentarische Geschehen selbst, nicht für dessen Ablauforganisation. Insbesondere der Ältestenrat ist als der Selbstorganisation des Parlaments dienendes Gremium davon auszunehmen.“¹⁷

Insofern ist bereits in Frage zu stellen, ob das demokratische Öffentlichkeitsgebot überhaupt in eine praktische Konkordanz zum Zwecke des verhältnismäßigen Ausgleichs mit den Zielen der Vertraulichkeit der Sitzungen des Ältestenrates einzustellen ist.

b) In der Literatur wird jedoch darauf hingewiesen, dass vertrauliche Absprachen „leicht die Tür für Missbrauch und Manipulation öffnen“¹⁸ könnten. Die demokratiekonstituierende Norm der Öffentlichkeit von Plenarverhandlungen dürfe nicht unterlaufen werden, indem die Diskussion über die Verfahrensmodalitäten nach außen abgeschirmt würde. Vielmehr müsse sich das parlamentarische Verfahren in allen Stadien in voller Publizität vollziehen.¹⁹ Öffentlichkeit sei ein allgemeines Prinzip der (reprä-

¹⁶ BVerfGE 1, 144 (152).

¹⁷ Morlok, in: Dreier, Grundgesetz, Band II, 2. Aufl. 2006, Art. 42 Rn. 25 m.w.N.

¹⁸ Rothaug, Die Leitungskompetenz des Bundestagspräsidenten, 1979, S. 163.

¹⁹ Siehe dazu auch von Below, Der Ältestenrat des Deutschen Bundestages, in: Konrad-Adenauer-Stiftung, Die „vergessenen“ Institutionen, 1979, S. 346 (346 f., 356): Dass den Beratungen im Ältestenrat aber insbesondere politisches Gewicht zukommt, kann nicht bestritten werden und ist in einer Abwägung zu berücksichtigen. Die Terminierung von Gesetzesberatungen und Plenardebatten sowie die

sentativen) Demokratie.²⁰ „Wo, wie und welche Entscheidungen fallen, darf nicht Arkanwissen des parlamentarischen Managements bleiben.“²¹ Erst die Transparenz der Entscheidungsprozesse – auch in technisch-organisatorischer Hinsicht – ermögliche der Öffentlichkeit eine effektive Kontrolle und trage zur Glaubwürdigkeit des parlamentarischen Systems bei.²²

Allerdings ist das Öffentlichkeitsgebot aber auch nach Ansicht dieser Vertreter aus der Literatur gerade im Interesse der Öffentlichkeit nicht ausnahmslos realisierbar.²³ Soweit also das Öffentlichkeitsgebot als durch die Vertraulichkeit im Ältestenrat tangiert angesehen wird, ist aufgrund des verfassungsrechtlichen Erfordernisses, einen verhältnismäßigen Ausgleich herzustellen, das Parlament verpflichtet, das bestehende differenzierte Instrumentarium zur Beschränkung der Öffentlichkeit, das von der schlichten Nichtöffentlichkeit bis zur Geheimhaltung reicht, in die Abwägung zwischen dem Schutz öffentlicher Interessen oder privater Geheimnisse und dem Grundsatz der Öffentlichkeit einzubringen.²⁴

aa) Bei diesem Abwägungsprozess kommt auf der einen Seite der jeweiligen Funktion der Öffentlichkeit eine besondere Bedeutung zu. Diese kann sehr verschieden sein, womit auch ein unterschiedliches verfassungsrechtliches Gewicht einhergeht. „Wenn durch einen parlamentarischen Vorgang das Parlament vorbereitend Informationen für eine von allen Fraktionen einmütig erstrebte Gesetzesinitiative schaffen will, dann ist eine Notwendigkeit, diesen Prozess der Informationsverschaffung in öffentlicher Sitzung durchzuführen, gering oder sogar überhaupt nicht ersichtlich. Ganz anders sind

Gestaltung der Tagesordnungen, die weitgehend in der Hand des Ältestenrates liegen, berühren sowohl die Regierungstätigkeit als auch den Stellenwert der parlamentarischen Arbeit in der öffentlichen Meinung. Die Repräsentationsfunktion ist mit abhängig von diesen Faktoren. *Linck*, ZParl 1992, 673 (699) betont, dass Art. 42 Abs. 1, 44 Abs. 1 und 45a Abs. 3 GG nicht entnommen werden könne, dass der Grundsatz der allgemeinen Parlamentsöffentlichkeit nicht auch für die sonstigen parlamentarischen Vorgänge außerhalb des Anwendungsbereichs der genannten Vorschriften gelte.

²⁰ *Rösch*, Geheimhaltung in der rechtsstaatlichen Demokratie, 1999, S. 126.

²¹ *Loewenberg*, Parlamentarismus im politischen System der Bundesrepublik Deutschland, 1969, S. 255; *Schäfer*, Der Bundestag, 2. Aufl. 1975, S. 208 f.

²² Zum Ganzen *Rothaug*, Die Leitungskompetenz des Bundestagspräsidenten, 1979, S. 163 f. m.w.N. Ähnlich wohl auch *Kißler*, Die Öffentlichkeitsfunktion des Deutschen Bundestages, 1976, S. 367; siehe auch *Bleek*, Ältestenrat, in: *Röhring/Sontheimer*, Handbuch des deutschen Parlamentarismus, 1970, S. 30; *Lohmar*, Das Hohe Haus, 1975, S. 113; *Häberle*, Politische Bildung, Heft Nr. 3, S. 3 (14). Krit. mit nicht überzeugender Argumentation *Franke*, Vom Seniorenkonvent des Reichstages zum Ältestenrat des Bundestages, 1987, S. 124 ff.

²³ Siehe Fn. 25.

²⁴ *Linck*, ZParl 1992, 673 (690).

Funktion und Bedeutung des Öffentlichkeitsprinzips bei der parlamentarischen Kontrolle zu bewerten.“²⁵

Ein deutlicher Hinweis auf die Bedeutung der Öffentlichkeit im Ältestenrat ergibt sich insoweit bereits aus der in der Verfassung angelegten Differenzierung: Während in Art. 14 Abs. 4, 5 LV im Zusammenhang mit der Zusammensetzung und Aufgabenstellung des Ältestenrates das Öffentlichkeitsprinzip keine Erwähnung findet, ist für die Sitzungen des Landtags sowie seiner Ausschüsse das öffentliche Tagen in der Regel zwingend vorgesehen (Art. 15 Abs. 1, 17 Abs. 3 LV). Für die Differenzierung ergeben sich auch ausreichende Gründe mit Blick auf die unterschiedlichen Aufgabenstellungen der Gremien. Während die Ausschussarbeit sowie die Plenardebatten unmittelbar das politische Wirken und Entscheiden im Auftrag des Volkes, das daher auch an einem transparenten Entscheidungsprozess teilhaben können soll, betreffen, werden im Ältestenrat lediglich binnenorganisatorische Absprachen und keine abschließenden Entscheidungen getroffen.

Das verfassungsrechtliche Öffentlichkeitsprinzip ist bezogen auf das Plenum strenger ausgestaltet²⁶ als hinsichtlich der Ausschusssitzungen; auch hier zeigt sich, dass die Bedeutung der Transparenz zunimmt, je höher der Grad der Verbindlichkeit der getroffenen Entscheidungen anzusetzen ist. Während es sich im Ausschuss um plenarvorbereitende Beschlussempfehlungen handelt, werden im Landtag die endgültigen Entscheidungen getroffen, so dass hier die Öffentlichkeit der Sitzungen von besonderer Wichtigkeit für den kontinuierlichen öffentlichen Diskussionszusammenhang zwischen Wähler und Gewählten²⁷ ist.

Vor diesem Hintergrund kann dem Öffentlichkeitsgebot im Bereich des Ältestenrates in jedem Fall nur eine untergeordnete Bedeutung zukommen.²⁸

bb) Auf der gegenüber liegenden Seite ist die Arbeits- und Funktionsfähigkeit des Ältestenrates als Teil des Verfassungsorgans Parlament in die Waagschale zu werfen.

²⁵ *Linck*, ZParl 1992, 673 (690) mit Verweis auf *Scholz*, AöR 105 (1980), S. 620.

²⁶ Insbesondere hohe Verfahrenshürde einer erforderlichen Zweidrittelmehrheit für den Antrag auf Abschluss der Öffentlichkeit. In Art. 17 Abs. 3 Satz 1 LV heißt es demgegenüber „Die Sitzungen der Ausschüsse sind in der Regel öffentlich“.

²⁷ Vgl. *Caspar*, in ders. u.a., Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, 2006, Art. 15 Rn. 3.

²⁸ *Linck*, ZParl 1992, 673 (699) betont, dass die verfassungsrechtlichen Anforderungen an das Öffentlichkeitsgebot außerhalb von Plenar- und Ausschusssitzungen aber „zumindest nicht strenger, sondern eher geringer anzusetzen“ seien.

Verfassungsorgane müssen arbeits- und funktionsfähig sein. Der Ausschluss der Öffentlichkeit ist nach verbreiteter Ansicht prinzipiell geeignet, die Effizienz parlamentarischer Arbeit zu steigern. Nichtöffentliche Sitzungen ermöglichen eine offenere, differenziertere, fruchtbarere Diskussion. Die Fraktions- und Parteiendisziplin wird gemildert, die Bereitschaft zur Kompromissfindung erhöht, die „Selbstdarstellungssucht“ gemindert und der Einfluss organisierter Interessen verringert.²⁹

Ziel der Ältestenratsverhandlungen sind interfraktionelle Vereinbarungen, die nur bei Einstimmigkeit zustande kommen. Der Verhandlungsstil muss daher mehr als im Plenum auf Ausgleich gerichtet sein und von gegenseitigem Nachgeben und allseitiger Kompromissbereitschaft geprägt sein.³⁰

cc) Für den Ältestenrat rechtfertigt sich vor diesem Hintergrund die Einschränkung des Öffentlichkeitsgrundsatzes aus der Abhängigkeit des Funktionierens von der Vertraulichkeit und weil das Plenum dadurch im Interesse der Öffentlichkeit Zeit spart. Wären die Sitzungen öffentlich, so würde die Rolle des Ältestenrates bald von einem anderen informell und vertraulich tagenden interfraktionellen Gremium übernommen³¹ – ein Umstand, der historisch gerade zur Institutionalisierung des Ältestenrates geführt hatte.³²

²⁹ Linck, ZParl 1992, 673 (694, 699) m.w.N. Siehe auch Jaestedt, AöR 126 (2001)204 (233): „Niemand jedoch kann es sich in der politischen Öffentlichkeit leisten, als derjenige dazustehen, der Nachhilfeunterricht in Sachen politischer Einsicht benötigt. Niemand würde sich folglich auf einen Kompromiß einlassen, der offenlegte, wer in welchem Ausmaß nachgegeben, von seinen ursprünglichen, öffentlich bezogenen Positionen abgewichen ist. Der (...) einzige Ausweg: Die Kompromißfindung erfolgt unter Ausschluß der Öffentlichkeit. Die beiderseitige Gesichtswahrung ist die Voraussetzung für einen dauerhaften und tragfähigen Kompromiß. (...) Die Logik bahnt sich ihren Weg. Notfalls führt sie dazu, daß die eigentliche Entscheidung aus dem unter den Augen der Öffentlichkeit beratenden und entscheidenden Gremium auswandert in andere, praeterlegale – und selbstredend nicht-öffentliche, nicht selten sogar geheim tagende – Gremien (...).“ Maibaum, Der Ältestenrat des Deutschen Bundestages, 1986, S. 49 f.: „Das Wesen der Plenarverhandlungen, die oft geprägt sind von einer Verhärtung gegnerischer Standpunkte und einer in vielen Fällen grundsätzlichen Unnachgiebigkeit, käme dann auch im Ältestenrat zum Tragen, der damit zu einer weiteren Arena öffentlicher Auseinandersetzungen und endloser Streitigkeiten werden würde. (...) Damit wäre der Ältestenrat (...) als Beratungsorgan (...) praktisch handlungsunfähig. Es ist aus diesen Gründen nützlich und sinnvoll, daß die Sitzungen des Ältestenrates unter dem Ausschluß der Öffentlichkeit stattfinden.“

³⁰ Rothaug, Die Leitungskompetenz des Bundestagspräsidenten, 1979, S. 163 m.w.N.; hier heißt es sogar: „Den Erfolg der Arbeit des Ältestenrates begründet die Nichtöffentlichkeit seiner Sitzungen und die dadurch mögliche Vertraulichkeit und Kollegialität der Atmosphäre. Die Vertraulichkeit ist für die Effizienz der Entscheidungsfindung im Ältestenrat nicht nur hilfreich, sondern unentbehrlich.“

³¹ Vgl. Rothaug, Die Leitungskompetenz des Bundestagspräsidenten, 1979, S. 163 f.

³² Der Seniorenkonvent als Vorläufer des Ältestenrates im Reichstag/Bundestag war bis 1922 ein informelles „extralegales“ Gremium, das bedeutenden innerparlamentarischen Einfluss ausübte, den es nach der Geschäftsordnung gar nicht haben durfte. Da sich seine Existenz aufgrund des Machtanspruchs der Fraktionen nicht mehr beseitigen ließ, wurde er schließlich in der Geschäftsordnung des Weimarer Reichstages als „Ältestenrat“ erwähnt und seine Kompetenzen definiert. Die Institutionalisierung

Aus der Gegenüberstellung der Interessen ergibt sich jedoch ebenfalls, dass die notwendige Vertraulichkeit des Verhandlungsablaufs keineswegs die Geheimhaltung der interfraktionellen Vereinbarungen als Verhandlungsergebnis bedingt.³³ Von daher ist es mit Blick auf einen parlamentarischen Publizitätsgrundsatz geboten, die Öffentlichkeit wenigstens in der Veröffentlichung der ausgehandelten Fraktionsabsprachen erkennbar werden zu lassen.³⁴ Insofern wäre in einer geschäftsordnungsrechtlichen Bestimmung zur Vertraulichkeit der Sitzungen und Unterlagen des Ältestenrates eine Öffnungsklausel vorzusehen, die als ein die Verhältnismäßigkeit in jedem Einzelfall wahrendes Korrektiv dienen würde. Eine solche könnte sich an § 21 Abs. 1 des Untersuchungsausschussgesetzes anlehnen, wonach der Untersuchungsausschuss über Art und Umfang von Mitteilungen an die Öffentlichkeit entscheidet.

2. Kein unzulässiger Eingriff in Abgeordnetenrechte

Die Rechte der – einzelnen – Abgeordneten werden durch das vertrauliche Verhandeln des Ältestenrates nicht beeinträchtigt.

Der Abgeordnetenstatus ist durch das Teilnahme-, Rede-, Frage-, Antrags- und Stimmrecht geprägt (s. Art. 11 LV). Keines dieser Rechte wird durch die Verhandlungen im Ältestenrat beeinträchtigt. Dass in diesem Gremium nicht alle Abgeordnete, sondern nur ein Vertreter pro Fraktion vertreten ist, bestimmt bereits die Verfassung in Art. 14 Abs. 5 LV. Die Rechte der Abgeordneten sind darüber hinaus verfassungsrechtlich ausdrücklich auf die Teilnahme an den Sitzungen des Landtags und seiner ständigen Ausschüsse ausgerichtet (Art. 11 Abs. 2 LV), weil hier die Entscheidungen in der Sache vorbereitet bzw. endgültig getroffen werden. Der Ältestenrat ist hingegen kein Beschluss-, sondern ein Beratungsgremium.³⁵ Daher spricht auch die Geschäfts-

zung diene gerade der Vermeidung von informell, geheim tagenden Gremien und der Begrenzung der Machtbefugnisse und der Schaffung von Transparenz und Verantwortlichkeit gegenüber dem Parlament. Vgl. *von Below*, Der Ältestenrat des Deutschen Bundestages, in: Konrad-Adenauer-Stiftung, Die „vergessenen“ Institutionen, 1979, S. 346 (347 ff., 350, 362); dazu auch *Maibaum*, Der Ältestenrat des Deutschen Bundestages, 1986, S. 4 ff., 10.

³³ Vgl. *Linck*, ZParl 1992, 673 (699 f.).

³⁴ Zum Ganzen *Rothaug*, Die Leitungskompetenz des Bundestagspräsidenten, 1979, S. 163 f. m.w.N. Ähnlich wohl auch *Kißler*, Die Öffentlichkeitsfunktion des Deutschen Bundestages, 1976, S. 367; siehe auch *Bleek*, Ältestenrat, in: Röhring/Sontheimer, Handbuch des deutschen Parlamentarismus, 1970, S. 30; *Lohmar*, Das Hohe Haus, 1975, S. 113; *Häberle*, Politische Bildung, Heft Nr. 3, S. 3 (14). Krit. mit nicht überzeugender Argumentation *Franke*, Vom Seniorenkonvent des Reichstages zum Ältestenrat des Bundestages, 1987, S. 124 ff.

³⁵ BVerfGE 80, 188 (227): „Indem die Geschäftsordnung die Benennung der Mitglieder des Ältestenrates zum größeren Teil den Fraktionen überläßt, trägt sie deren Funktion als der maßgeblichen Faktoren der parlamentarischen politischen Willensbildung folgerichtig und in verfassungsrechtlich unbedenklicher Weise Rechnung. Eine inhaltliche Vorformung dieser Willensbildung geschieht im Ältestenrat nicht. Deshalb ist es - anders als bei den Ausschüssen - mit dem Grundgesetz vereinbar, daß auf der

ordnung von seiner „Beratungsfähigkeit“ und nicht von seiner Beschlussfähigkeit (§ 8 Abs. 2 GO). Der Ältestenrat trifft keine Entscheidungen, sondern gibt Empfehlungen, wenn auch diese in der Praxis ein starkes politisches Gewicht besitzen.³⁶ Soweit im Ältestenrat mandatsrelevante Absprachen zu Geschäftsordnungsfragen oder der Ausgestaltung der Tagesordnung getroffen werden, können diese im Plenum revidiert werden. Die Fraktionen treffen im Ältestenrat lediglich einvernehmliche Vereinbarungen. Die einzelnen Abgeordneten werden diese Vereinbarungen zwar in der Regel respektieren, letztlich sind sie jedoch aufgrund ihres Mandats frei, eine Vereinbarung im Ältestenrat zu akzeptieren oder abzulehnen.³⁷

3. Kein unzulässiger Eingriff in Grundrechte

Auch aus der Perspektive der Grundrechte Dritter ergeben sich keine Bedenken gegen die verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Vertraulichkeit der Beratungen im Ältestenrat.

a) Informationsfreiheit

Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG räumt jedermann das Grundrecht ein, sich aus allgemein zugänglichen Quellen ungehindert zu unterrichten. Die Informationsfreiheit soll wie jedes andere Freiheitsrecht vordringlich den Einzelnen vor unzulässigen Eingriffen des Staates in seine individuelle Freiheitsposition schützen (Abwehrfunktion). Von diesem gegen den Staat gerichteten Unterlassungsanspruch ist die Frage eines Anspruchs auf Information durch den Staat zu unterscheiden. Einen solchen verfassungsunmittelbaren Anspruch gibt es nicht. Der Staat als solcher ist keine allgemein zugängliche Informationsquelle.³⁸

„Über die Zugänglichkeit und die Art der Zugangseröffnung entscheidet, wer nach der Rechtsordnung über ein entsprechendes Bestimmungsrecht verfügt.“³⁹ Eine Informationsquelle in staatlicher Verantwortung ist allgemein zugänglich i.S.d. Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG, wenn sie „auf Grund rechtlicher Vorgaben zur öffentlichen Zugänglichkeit

Grundlage der in § 6 Abs. 1 Satz 1 GOBT getroffenen Bestimmung fraktionslosen Abgeordneten eine Mitgliedschaft im Ältestenrat in aller Regel verwehrt bleibt.“

³⁶ Vgl. *Waack*, in: Caspar u.a., *Verfassung des Landes Schleswig-Holstein*, 2006, Art. 14 Rn. 43; *Edinger*, *Wahl und Besetzung parlamentarischer Gremien*, 1992, S. 178.

³⁷ *Trossmann*, *Parlamentsrecht des Deutschen Bundestages*, 1977, § 6 Rn. 5.

³⁸ *Bethge*, in: *Sachs*, *Grundgesetz*, 6. Aufl. 2011, Art. 5 Rn. 60. Vgl. BVerfGE 103, 44 (60); *Jarass*, in: *ders./Pieroth*, *Grundgesetz*, 11. Aufl. 2011, Art. 5 Rn. 16a.

³⁹ BVerfGE 103, 44 (60).

bestimmt ist“; ein Eingriff liegt vor, soweit der Staat den Zugang dennoch verweigert.⁴⁰ Eine solche Verpflichtung zu Öffentlichkeit kann sich aus dem einfachen Recht,⁴¹ dem Demokratieprinzip oder aus anderen Verfassungsnormen ergeben.⁴² Die Allgemein-
zugänglichkeit steht nicht zur beliebigen Disposition des Staates; vielmehr müssen einschränkende Maßnahmen ihrerseits auch am Grundrecht der Informationsfreiheit gemessen werden.⁴³

Wie die obigen Ausführungen bereits deutlich gemacht haben, bringt die Verfassung selbst mit ihrer Differenzierung hinsichtlich des Öffentlichkeitserfordernisses im Plenum und in den Ausschüssen sowie der Nichterwähnung des Grundsatzes im Rahmen des Ältestenrates zum Ausdruck, dass die Öffentlichkeit der Vorgänge innerhalb dieses Gremiums nicht für erforderlich gehalten wird. Die Vertraulichkeit der Sitzungen soll für ein freieres Redeverhalten der Abgeordneten sorgen, insbesondere das tastende Erkunden von Kompromisspotentialen ermöglichen, und der Verlagerung wichtiger Diskussionen in informale Zirkel entgegenwirken.⁴⁴ Es dient somit der Arbeits- und Funktionsfähigkeit des Parlaments. Demgegenüber wiegt das Informationsinteresse der Öffentlichkeit bzw. des Einzelnen weit weniger, da im Ältestenrat keinerlei bindende Beschlüsse, insbesondere keine materiellen Sachentscheidungen, sondern lediglich binnenorganisationsrechtliche Absprachen getroffen werden. Ein Verstoß gegen die Informationsfreiheit des Einzelnen ist daher nicht zu befürchten.

b) Pressefreiheit

Aus der in Art. 5 Abs. 1 GG verankerten Pressefreiheit ergibt sich keine Privilegierung der Presse hinsichtlich der Informationsbeschaffung;⁴⁵ auch sie ist zunächst auf allgemein zugängliche Quellen und freiwillige Informanten angewiesen.⁴⁶ Eine Bevorzu-

⁴⁰ BVerfGE 103, 44 (60); *Jarass*, in: ders./Pieroth, Grundgesetz, 11. Aufl. 2011, Art. 5 Rn. 16a; *Bethge*, in: Sachs, Grundgesetz, 6. Aufl. 2011, Art. 5 Rn. 59b.

⁴¹ So sind Informationsansprüche im Landespressegesetz und im Informationszugangsgesetz des Landes enthalten. Eine Anwendbarkeit auf den Ältestenrat kommt jedoch allenfalls insoweit in Betracht, als dieser die Landtagspräsidentin oder den -präsidenten in seiner Funktion als oberste Landesbehörde berät.

⁴² *Jarass*, in: ders./Pieroth, Grundgesetz, 11. Aufl. 2011, Art. 5 Rn. 16a.

⁴³ *Bethge*, in: Sachs, Grundgesetz, 6. Aufl. 2011, Art. 5 Rn. 57 unter Verweis auf *Gurlit*, DVBl. 2003, 1121. So auch *Hett*, Die Öffentlichkeit der Parlamentsverhandlungen, das Grundrecht der Informationsfreiheit und Informationspflichten der Exekutive, 1987, S. 204 f. BVerfGE 27, 71 (84 f.): „Für die Informationsfreiheit wäre die Schranke des [Art. 5] Abs. 2 [GG] weitgehend gegenstandslos, wenn der Staat die Allgemein zugänglichkeit bestimmen und auf diese Weise den Umfang des Grundrechts beliebig begrenzen könnte“.

⁴⁴ Vgl. *Morlok*, in: Dreier, Grundgesetz, Band II, 2. Aufl. 2006, Art. 42 Rn. 24.

⁴⁵ Vgl. BVerfGE 103, 44 (59 f.).

⁴⁶ Lediglich im Falle der Veröffentlichung rechtswidrig erlangter Informationen ergeben sich Privilegierungen. Siehe *Jarass*, in: ders./Pieroth, Grundgesetz, 11. Aufl. 2011, Art. 5 Rn. 27a.

gung der Medien bringt das Grundgesetz insofern nicht zum Ausdruck. Auch die Presseorgane können daher grundsätzlich nur nach Maßgabe der einfachgesetzlichen Vorschriften und Beschränkungen Auskunftsansprüche gegen den Staat geltend machen.⁴⁷ Hier gelten somit die Ausführungen zur Informationsfreiheit entsprechend. Ein unzulässiger Eingriff in die Pressefreiheit scheidet demzufolge ebenfalls aus.

4. Ergebnis

Durch die Normierung der Vertraulichkeit sämtlicher Sitzungen, Protokolle und Unterlagen des Ältestenrates wird weder gegen ein verfassungsrechtliches Öffentlichkeitsgebot verstoßen noch in unzulässiger Weise in die Rechte der Abgeordneten oder Dritter eingegriffen. Zur Wahrung der Verhältnismäßigkeit einer solchen geschäftsordnungsrechtlichen Vorschrift sollte jedoch eine Öffnungsklausel für die Bekanntmachung von *Beratungsergebnissen* vorgesehen werden, um im Einzelfall auf Transparenzerfordernisse angemessen reagieren zu können.

Für Rückfragen stehen wir Ihnen jederzeit gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Für den Wissenschaftlichen Dienst

gez. Anika Luch

⁴⁷ *Bethge*, in: Sachs, Grundgesetz, 6. Aufl. 2011, Art. 5 Rn. 60.