

Pressemitteilung

Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs vom 21. Februar 2002

über die Meinungsverschiedenheiten zwischen

der Landtagsfraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (Antragstellerin)

und

der Landtagsfraktion der CSU (Antragsgegnerin)

über die Frage, ob durch

1. Art. 1 Abs. 2 des Gesetzes zur parlamentarischen Kontrolle der Staatsregierung hinsichtlich der Maßnahmen nach Art. 13 Abs. 3 bis 5 des Grundgesetzes sowie der Tätigkeit des Landesamts für Verfassungsschutz (Parlamentarisches Kontrollgremium-Gesetz – PKGG) vom 10. Februar 2000 (GVBl S. 40) der Art. 13 Abs. 2 Satz 1 BV in Verbindung mit Art. 2, 4 BV verletzt wird,

2. Art. 3 Abs. 1 und 2 PKGG der Art. 3 BV in Verbindung mit Art. 13 Abs. 6 GG verletzt wird.

I.

Dem Verfahren liegt folgender **Sachverhalt** zu Grunde:

Im Grundgesetz ist die parlamentarische Kontrolle des Einsatzes technischer Mittel zur Überwachung von Wohnungen vorgeschrieben: Die Bundesregierung unterrichtet den Bundestag jährlich über die Einsätze. Ein vom Bundestag gewähltes Gremium übt auf der Grundlage dieses Berichts die parlamentarische Kontrolle aus. Die Länder gewährleisten eine gleichwertige parlamentarische Kontrolle (Art. 13 Abs. 3 bis 6 GG).

Im bayerischen Landesrecht ist vorgesehen, dass die Staatsregierung den Landtag jährlich über die Maßnahmen nach Art. 13 Abs. 3 bis 5 GG unterrichtet und dass ein vom Landtag gewähltes Gremium auf der Grundlage dieses Berichts die parlamentarische Kontrolle ausübt (Art. 34 Abs. 6 PAG, Art. 6 Abs. 7 BayVSG, Art. 48 a AGGVG).

Das Parlamentarische Kontrollgremium-Gesetz – PKGG – vom 10. Februar 2000 bestimmt, dass das Parlamentarische Kontrollgremium aus fünf Mitgliedern besteht (Art. 1 Abs. 2 Satz 1) und dass die Staatsministerien der Justiz und des Innern dem Parlamentarischen Kontrollgremium jährlich Bericht erstatten (Art. 3 PKGG).

Die **Antragstellerin** wendet sich gegen die genannten Regelungen des Parlamentarischen Kontrollgremium-Gesetzes. Sie macht geltend, bei einer Mitgliederzahl von fünf Abgeordneten sei die parlamentarische Minderheit nicht mehr angemessen vertreten. Die Begrenzung auf fünf Mitglieder widerspreche dem Demokratieprinzip. Der Ausschluss einer Fraktion sei weder aus Gründen der Arbeitsökonomie noch des Geheimschutzes gerechtfertigt. Durch die Aufgabenbündelung bei dem neuen

Parlamentarischen Kontrollgremium erstrecke sich dessen Kontrolle auch auf Gegenstände, deren Geheimhaltung verfassungsrechtlich nicht geboten sei. Auch sei nicht erkennbar, inwiefern die Bekanntgabe bereits abgeschlossener Abhörmaßnahmen zu einer Gefährdung der Kriminalitätsbekämpfung führen könne. Der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN müsse ein Grundmandat zustehen. Nach dem angegriffenen Gesetz bestehe eine Pflicht zur Berichterstattung der Staatsministerien nur gegenüber dem Kontrollgremium, nicht aber gegenüber dem Landtagsplenum. Das verstoße gegen das Rechtsstaatsprinzip. Es widerspreche außerdem dem Art. 13 Abs. 6 GG, wonach die Länder eine dem Verfahren im Bund gleichwertige parlamentarische Kontrolle gewährleisten müssten. Allein durch die Diskussion im Plenum könne die notwendige Öffentlichkeit der Kontrolle hergestellt werden.

Die **Antragsgegnerin** ist der Auffassung, die Verfassung fordere nicht, alle Fraktionen im parlamentarischen Geschäftsgang stets gleich zu behandeln, da sonst in kleinen Gremien die Mehrheit nicht als Mehrheit repräsentiert wäre. In sachlich begründeten Fällen sei es gerechtfertigt, den Kreis der Geheimnisträger sehr klein zu halten. Aus Berichten über die Überwachung von Wohnungen könne ein Bild der konkreten Operationen gewonnen werden. Deshalb seien die Sicherheitsbehörden und ihre Mitarbeiter auf die Geheimhaltung solcher Informationen angewiesen, so dass es gerechtfertigt sei, das Kontrollgremium auf fünf Mitglieder zu begrenzen. Ein Bericht gegenüber dem Landtagsplenum sei kaum aussagekräftig; zum Schutz der Mitarbeiter der Sicherheitsbehörden sowie zur Aufrechterhaltung der Effektivität einzelner Maßnahmen könnten gegenüber dem Plenum lediglich Fallzahlen genannt werden. Dies ermögliche jedoch keine wirksame Kontrolle durch die Öffentlichkeit. Der detaillierte Bericht an das Parlamentarische Kontrollgremium als Organ des Landtags gewährleiste dagegen eine gleichwertige parlamentarische Kontrolle im Sinn des Art. 13 Abs. 6 Satz 3 GG. Das Rechtsstaatsprinzip werde hierdurch nicht verletzt.

II.

Der Bayerische Verfassungsgerichtshof hat am 21. Februar 2002 entschieden,

- dass die Beschränkung der Mitgliederzahl des Parlamentarischen Kontrollgremiums auf fünf Personen durch Belange des Geheimschutzes gerechtfertigt und damit verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden ist;
- dass die Bestimmungen im Parlamentarischen Kontrollgremium-Gesetz über die Berichterstattung der Staatsregierung an das Kontrollgremium verfassungskonform ausgelegt werden müssen. Danach ist neben dem Bericht an das Kontrollgremium eine – wenn auch die Sicherheitsbedürfnisse beachtende und damit weniger detaillierte – Unterrichtung des Plenums des Landtags verfassungsrechtlich geboten.

Zu der Entscheidung im Einzelnen:

1. Die Regelungen in Art. 1 Abs. 2 PKGG zu Zahl und Wahl der Mitglieder des Parlamentarischen Kontrollgremiums verstoßen nicht gegen Normen der Bayerischen Verfassung.

a) Das Recht auf verfassungsmäßige Bildung und Ausübung der Opposition und das Gebot, parlamentarische Minderheiten zu schützen, wurzeln im demokratischen Prinzip. Die grundlegenden Rechte der Abgeordneten zur Vertretung des Volkes sind in Art. 13 Abs. 2 Satz 1 BV verankert. Die Abgeordneten und die Fraktionen bedürfen grundsätzlich einer umfassenden Information, um ihren Aufgaben genügen zu können.

Der 1998 in die Verfassung eingefügte Art. 16 a BV hat die Rechte der Opposition und der Fraktionen festgeschrieben, aber nicht verändert oder erweitert. Das Gebot, parlamentarische Minderheiten zu schützen, sowie das Recht auf verfassungsmäßige Bildung und Ausübung der Opposition sind Teil des

demokratischen Prinzips, erfahren durch dieses Prinzip aber auch ihre Grenzen. Der Schutz der parlamentarischen Minderheit geht nicht dahin, die Minderheit vor Sachentscheidungen der Mehrheit zu bewahren, wohl aber dahin, der Minderheit zu ermöglichen, ihren Standpunkt in den Willensbildungsprozess des Parlaments einzubringen.

Bei der Bestimmung des Umfangs der Rechte der Minderheit sind auch andere Rechtsgüter von Verfassungsrang zu berücksichtigen. In sachlich begründeten Ausnahmefällen ist es verfassungsrechtlich unbedenklich, für Ausschüsse oder ähnliche Gremien eine Mitgliederzahl vorzusehen, die bei Anwendung der üblichen Regeln für die Sitzverteilung eine Berücksichtigung aller parlamentarischen Gruppierungen nicht zulässt. Eine Begrenzung der Mitgliederzahl kann vor allem durch Belange des Geheimschutzes oder im Interesse der Arbeitsfähigkeit oder sonstiger Gründe von vergleichbar hohem Rang geboten sein.

b) Die Beschränkung der Mitgliederzahl des Parlamentarischen Kontrollgremiums auf 5 Personen gemäß Art. 1 Abs. 2 Satz 1 PKGG ist durch Belange des Geheimschutzes gerechtfertigt.

aa) Es ist Aufgabe des Parlamentarischen Kontrollgremiums, die parlamentarische Kontrolle über die verdeckten Einsätze technischer Mittel in Wohnungen zur Abwehr von Gefahren und zur Strafverfolgung auszuüben.

Das Parlamentarische Kontrollgremium kann diese Maßnahmen nur dann effektiv kontrollieren, wenn genaue Daten in den Bericht an das Gremium aufgenommen werden. Derartige Daten können Aufschluss über die Aufklärungsarbeit der Sicherheitsbehörden geben. Sie enthalten insbesondere auch Hinweise auf andere Informationsquellen und könnten Informanten gefährden, wenn ihre Zusammenarbeit mit den Sicherheitsbehörden bekannt würde. Aus diesen Informationen könnten Schlüsse auf den Kenntnisstand der Sicherheitsbehörden über die bandenmäßige und Organisierte Kriminalität, über gewaltbereiten politischen Extremismus und über nachrichtendienstlich tätige Agenten gezogen werden. Die Gewährleistung einer funktionstüchtigen Strafrechtspflege und wirksamen Verbrechensbekämpfung und damit auch die Gewährleistung der Sicherheit von Leib und Leben der Personen, die zur Effektivität der Strafrechtspflege beitragen, ist wesentlicher Auftrag eines rechtsstaatlichen Gemeinwesens; ebenso stellt der Schutz des Staates ein verfassungsrechtliches Gebot obersten Ranges dar. Es ist daher verfassungsrechtlich gerechtfertigt, wenn der Gesetzgeber hinsichtlich der in den Bericht an das Parlamentarische Kontrollgremium aufzunehmenden Daten ein besonderes Geheimhaltungsinteresse annahm. Die Gefahr der Verletzung des Geheimschutzes nimmt, wie der Gesetzgeber in generalisierender Einschätzung annehmen darf, mit der Zahl der Geheimnisträger ohne Rücksicht auf deren Fraktionszugehörigkeit zu. Bei einer Sitzverteilung nach dem d'Hondt'schen Höchstzahlverfahren wäre die Antragstellerin im Gremium erst dann vertreten, wenn die Mitgliederzahl auf 13 Personen festgelegt worden wäre. Wegen des besonderen Geheimhaltungsinteresses ist es verfassungsrechtlich gerechtfertigt, wenn der Gesetzgeber ein größeres Gremium nicht vorgesehen hat, sondern die betreffenden Daten nur für ein kleines, aus 5 Mitgliedern bestehendes Kontrollorgan öffnet. Bei einem so kleinen Gremium ist wegen des demokratischen Mehrheitsprinzips – auch im Hinblick auf etwaige Änderungen der Zusammensetzung des Landtags – ein Anspruch jeder Fraktion auf ein Grundmandat verfassungsrechtlich nicht begründet. Die Beschränkung auf 5 Mitglieder sowie die Nichtberücksichtigung einzelner Fraktionen sind auch vom Bundesverfassungsgericht als verfassungsrechtlich zulässig angesehen worden.

bb) Die Beschränkung der Mitgliederzahl auf 5 Personen erscheint auch nicht mit Blick auf die in Art. 2 Abs. 1 PKGG getroffenen Regelungen unverhältnismäßig. Nach Art. 2 Abs. 1 PKGG sind die Beratungen des Parlamentarischen Kontrollgremiums geheim und die Mitglieder sowie die stellvertretenden Mitglieder zur Geheimhaltung verpflichtet. Der Gesetzgeber konnte in Anbetracht des hohen, verfassungsrechtlich gerechtfertigten Geheimhaltungsbedürfnisses diese Vorkehrungen zur Geheimhaltung als nicht ausreichend betrachten und zusätzliche Vorsorgemaßnahmen zur Sicherung des Geheimschutzes durch die Beschränkung der Mitgliederzahl des Parlamentarischen Kontrollgremiums treffen.

cc) Aus der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs von 1988 zur Größe des Ausschusses für Sicherheitsfragen kann nicht abgeleitet werden, dass zwingend in jedem parlamentarischen Gremium ein angemessener Prozentsatz (mindestens 5 %) der Abgeordneten vertreten sein muss. Die besonderen

Belange des Geheimnisses rechtfertigen es, beim Parlamentarischen Kontrollgremium die Mitgliederzahl noch niedriger festzusetzen, um das Risiko, dass sicherheitsempfindliche Informationen an die Öffentlichkeit dringen, möglichst gering zu halten. Aus dem im Demokratieprinzip verankerten Schutz der Minderheit, vor allem auch der Opposition, folgt allerdings, dass diese im Gremium angemessen berücksichtigt sein muss. Es muss nicht abschließend entschieden werden, wie dieses Erfordernis jeweils im Einzelnen umzusetzen ist. Jedenfalls ist es bei dem Parlamentarischen Kontrollgremium, das in verfassungsrechtlicher zulässiger Weise auf 5 Mitglieder begrenzt ist, verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, wenn – wie im derzeitigen Gremium – die Opposition mit 2 Mitgliedern vertreten ist.

c) Die Regelung in Art. 1 Abs. 2 Sätze 2 und 4 PKGG, wonach die Mitglieder des Parlamentarischen Kontrollgremiums vom Landtag aus seiner Mitte gewählt werden und dass gewählt ist, wer die Stimmen der Mehrheit der Mitglieder des Landtags auf sich vereint, verstößt nicht gegen Normen der Bayerischen Verfassung.

Es trifft zu, dass durch diese Regelung die Rechte der Opposition nicht ausdrücklich abgesichert sind. Das in Art. 1 Abs. 2 Sätze 2 und 4 PKGG vorgesehene Verfahren für die Wahl der Mitglieder des Parlamentarischen Kontrollgremiums soll gewährleisten, dass nur Abgeordnete gewählt werden, die persönlich das Vertrauen der Mehrheit des Landtags in ihre fachliche Kompetenz und ihre Verschwiegenheit genießen. Diese Gründe machen die Regelung verfassungsrechtlich hinnehmbar. Allerdings würde eine Fraktion oder Koalition, die das Gremium einseitig besetzen würde, im Zweifel missbräuchlich verfahren. Mit dieser Maßgabe verstößt die Regelung nicht gegen die Bayerische Verfassung. Es kann hingenommen werden, wenn nicht sämtliche Fraktionen im Gremium vertreten sind. Dies ist eine Folge der unterschiedlichen Größe der Fraktionen, des demokratischen Mehrheitsprinzips und der aus übergeordneten Gründen geringen Zahl von Mitgliedern im Gremium. Um die parlamentarische Kontrolle auch durch die Minderheit sicherzustellen, muss aber im Parlamentarischen Kontrollgremium die Opposition – wie hier – angemessen vertreten sein.

2. Die Regelung in Art. 3 Abs. 1 und 2 PKGG ist verfassungskonform dahin auszulegen, dass die dem Parlamentarischen Kontrollgremium zu erstattenden Berichte der Staatsministerien der Justiz und des Innern die in Art. 48 a Satz 1 AGGVG, Art. 34 Abs. 6 Satz 1 PAG und Art. 6 Abs. 7 Satz 1 BayVSG vorgeschriebene Unterrichtung des Plenums des Bayerischen Landtags durch die Staatsregierung unberührt lassen.

a) Der Inhalt der angegriffenen Norm (Art. 3 Abs. 1 und 2 PKGG) ist nicht völlig eindeutig:

Im Gesetzentwurf der Staatsregierung zur Anpassung des Bayerischen Landesrechts an Art. 13 des Grundgesetzes war die Notwendigkeit begründet worden, entsprechend der Regelung in Art. 13 Abs. 6 GG eine Zweistufigkeit der Kontrolle vorzusehen. Dem entspricht der Wortlaut der im Rahmen der Anpassung des Bayerischen Landesrechts an Art. 13 GG neu eingefügten Art. 48 a Sätze 1 und 2 AGGVG, Art. 34 Abs. 6 Sätze 1 und 2 PAG und Art. 6 Abs. 7 Sätze 1 und 2 BayVSG. Diese Regelungen sind den Formulierungen in Art. 13 Abs. 6 Sätze 1 und 2 GG angeglichen. Sie sehen vor, dass die Staatsregierung den Landtag unterrichtet und dass ein vom Landtag gewähltes Gremium auf der Grundlage dieses Berichts die parlamentarische Kontrolle ausübt.

Art. 3 Abs. 1 und 2 PKGG sprechen auf der einen Seite davon, dass dem Gremium jährlich Bericht erstattet wird und nehmen dabei Bezug auf Art. 48 a AGGVG, Art. 34 Abs. 6 PAG und Art. 6 Abs. 7 BayVSG. Aus dieser Bezugnahme könnte entnommen werden, dass der Bericht an das Parlamentarische Kontrollgremium die in diesen Vorschriften vorgesehene Unterrichtung des Bayerischen Landtags unberührt lässt, dass es also sowohl einen Bericht an das Gremium als auch eine Unterrichtung des Landtags geben soll. Denn die genannten Vorschriften sehen vor, dass der Landtag von der Staatsregierung unterrichtet wird und dass ein vom Landtag gewähltes Gremium auf der Grundlage dieses Berichts die parlamentarische Kontrolle ausübt.

Auf der anderen Seite kann die angegriffene gesetzliche Regelung auch dahin verstanden werden, dass sie eine Unterrichtung des Landtagsplenums ausschließt und lediglich eine Berichterstattung an das

Parlamentarische Kontrollgremium vorsieht. Art. 3 Abs. 1 und 2 PKGG sprechen allein von der Kontrolle durch das Parlamentarische Kontrollgremium. Die Mitglieder des Parlamentarischen Kontrollgremiums dürfen das Plenum des Landtags nicht informieren, weil sie gemäß Art. 2 Abs. 1 Satz 2 PKGG zur Geheimhaltung der Angelegenheiten verpflichtet sind, die ihnen bei ihrer Tätigkeit im Gremium bekannt geworden sind. Für eine solche Auslegung sprechen ferner das in der Gesetzesbegründung in den Vordergrund gestellte Interesse am Geheimschutz und die Äußerungen, die im Lauf der Gesetzesberatungen im Bayerischen Landtag gemacht worden sind. So wurde unter anderem in der Zweiten Lesung angeführt, gute Gründe sprächen dafür, dass in Bayern nichtöffentlich berichtet werden solle. Eine öffentliche Berichterstattung im Plenum über Maßnahmen nach Art. 13 GG wäre wenig aussagekräftig. Deshalb sei der Weg, die parlamentarische Kontrolle in einem nichtöffentlichen Gremium durchzuführen und dort den erforderlichen Bericht zu erstatten, der richtige. Es kommt hinzu, dass in den Stellungnahmen des Bayerischen Landtags und der Bayerischen Staatsregierung im vorliegenden Verfahren diese Auslegung vertreten worden ist.

b) Wenn eine Norm mehrere Deutungen zulässt, von denen jedenfalls eine zu einem verfassungsgemäßen Ergebnis führt, so ist eine Auslegung geboten, die mit der Verfassung in Einklang steht. Eine Regelung, die eine Berichterstattung lediglich an das Parlamentarische Kontrollgremium und die Unterlassung einer Unterrichtung des Bayerischen Landtags vorsähe, verstieße gegen die Grundsätze der parlamentarischen Demokratie und die Mitwirkungsrechte der Fraktionen. Die Regelung in Art. 3 Abs. 1 und 2 PKGG ist daher verfassungskonform dahin auszulegen, dass sie allein den dem Parlamentarischen Kontrollgremium zu erstattenden Bericht betrifft. Die Pflicht zur Unterrichtung des Plenums des Landtags, von der Art. 48 a Satz 1 AGGVG, Art. 34 Abs. 6 Satz 1 PAG und Art. 6 Abs. 7 Satz 1 BayVSG daneben ausgehen, wird durch Art. 3 Abs. 1 und 2 PKGG nicht aufgehoben.

aa) Zu den Grundgedanken der Bayerischen Verfassung im Sinn des Art. 75 Abs. 1 Satz 2 BV zählt die Entscheidung für die parlamentarische Demokratie. Das Prinzip der repräsentativen Demokratie verlangt grundsätzlich die Mitwirkung aller Abgeordneten bei der Willensbildung des Parlaments. Das Plenum ist Forum der öffentlichen Auseinandersetzung, Rechtfertigung und Kritik. Dies bedeutet allerdings nicht, dass die Abgeordneten nur im Plenum das Volk repräsentieren können. Vielmehr muss ein Teil der Aufgaben angesichts der Vielzahl der Lebensbereiche, der zunehmenden Komplexität der Sach- und Rechtsfragen und insbesondere im Interesse der Arbeitsfähigkeit des Parlaments in die Ausschüsse oder ähnliche Gremien vorverlagert werden, weil im Plenum nur in beschränktem Umfang Detailarbeit geleistet werden kann. Dennoch verbleibt die grundsätzliche Kontrolle der Exekutive dem Plenum des Parlaments.

Um die in einer parlamentarischen Demokratie notwendige Kontrolle der Exekutive durch das Parlament zu gewährleisten, ist die Staatsregierung – auch als Ausgleich zur geringen Größe des Kontrollgremiums und der sich hieraus ergebenden Konsequenzen für die Repräsentation der Fraktionen in diesem Gremium – verpflichtet, das Plenum des Landtags über den Einsatz technischer Mittel in Wohnungen zu unterrichten. Soweit es sich um geheimhaltungsbedürftige Tatsachen handelt, sind diese aus Gründen des Geheimschutzes nur an das Parlamentarische Kontrollgremium zu berichten. Nur insoweit übt allein das Parlamentarische Kontrollgremium die Kontrolle über die getroffenen Maßnahmen aus.

bb) Das Argument, der öffentliche Bericht der Bundesregierung nach Art. 13 GG zeige mit Deutlichkeit, wie wenig aussagekräftig ein solcher Bericht – auch bei Nennung von Fallzahlen – für die parlamentarische Kontrolle sei, spricht nicht gegen das Erfordernis einer wenn auch die Sicherheitsbedürfnisse beachtenden und damit weniger detaillierten Unterrichtung des Parlamentsplenums. Jedenfalls für die abgeschlossenen Fälle des Einsatzes technischer Mittel in Wohnungen wird im Regelfall nicht ohne weiteres anzunehmen sein, dass die Organisierte Kriminalität und andere potentielle Straftäter daraus Schlüsse ziehen können, die ihnen eine genauere Einschätzung des Entdeckungsrisikos ermöglichen.

c) Damit kann dahingestellt bleiben, ob die andere Auslegung des Art. 3 Abs. 1 und 2 PKGG neben den demokratischen Grundsätzen auch den Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV im Hinblick auf die in Art. 13 Abs. 6 Satz 3

GG vorgeschriebene gleichwertige parlamentarische Kontrolle verletzen würde.

Bayerischer Verfassungsgerichtshof