

Rechtsgutachten

**Aktenherausgabe
Bundeskanzleramt**

**von
Prof. Dr. Edmund Brandt**

Im Auftrag der

**Landtagsfraktion Bündnis 90/ DIE GRÜNEN im
Niedersächsischen Landtag**

- November 2010 -

VI. Sonstige Limitierungen?

1. Kollidierende Grundrechte
2. Rechtsmissbrauch

VII. Folgerungen

VIII. Begründungspflicht bei Verweigerung der Aktenherausgabe

IX. Zusammenfassung der Ergebnisse

Literatur

Gliederung

0. Vorbemerkung

I. Ausgangslage

1. Untersuchungsauftrag
2. Auseinandersetzung mit dem Bundeskanzleramt, um die Umsetzung des 7. Beweisbeschlusses

II. Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen

1. Anspruchsgrundlage
2. Konkretisierungen bzw. Beschränkungen aus dem Landesverfassungsrecht
3. Grundsätzliche Überlegungen zur Stellung eines Untersuchungsausschusses im parlamentarischen Regierungssystem
 - a) Die Bundesverfassungsrechtsentscheidung zum Flick-Untersuchungsausschuss vom 17.07.1984
 - b) Die Bundesverfassungsgerichtsentscheidung vom 17.06.2009
4. Folgerungen

III. Mögliche Begrenzungen des Aktenherausgabeanspruchs aus dem Gewaltenteilungsgrundsatz – hier: „Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung“

1. Verfassungsrechtsdogmatische Grundlinien
2. Folgerungen
 - a) Mit Blick auf die Anspruchsgrundlage
 - b) Mit Blick darauf, dass ein Landesuntersuchungsausschuss tätig wird
 - c) Mit Blick auf den „Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung“

IV. Reduzierung der Reichweite des Anspruchs wegen Unbestimmtheit des Untersuchungsauftrages?

V. Reduzierung der Reichweite des Anspruchs wegen fehlenden Landesbezuges?

0. Vorbemerkung

Die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Niedersächsischen Landtag hat mich gebeten, im Rahmen ihrer Arbeit im 21. Parlamentarischen Untersuchungsausschuss ein Rechtsgutachten zur Frage der Aktenherausgabe des Bundeskanzleramtes gemäß Beweisbeschluss Nr. 7 zu erstellen.

Auf dem Prüfstand stehen damit nicht allgemeine Fragen nach der Stellung von Untersuchungsausschüssen im parlamentarischen Regierungssystem. Auch wäre es nur von begrenztem Interesse zu erfahren, welche Position der Verfasser zu den einzelnen Ausprägungen des Beweiserhebungsrechts von Untersuchungsausschüssen vertritt, namentlich zum Aktenherausgabean-spruch. Maßgebend ist vielmehr, wie die (Verfassungs-)Rechtsslage im Lichte namentlich der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (daneben der Rechtsprechung der Landesverfassungsgerichte, insbesondere des Staatsgerichtshofs Niedersachsen) zu beurteilen ist. Diese Judikatur gilt es, sorgsam auszuwerten und Folgerungen für das aktuelle Problem abzuleiten.

Zwischen dem Untersuchungsausschuss und dem Bundeskanzleramt gehen die Auffassungen darüber auseinander, auf welcher Basis – grundsätzlich – der Untersuchungsausschuss eines Bundeslandes gegenüber einer Bundesbehörde vorgehen kann. Prinzipiell denkbar wäre es, dass der Herausgabean-spruch davon abhängt, was nun als die „richtige“ Anspruchsgrundlage identifiziert wird. Es erscheint aber auch möglich, dass das Ergebnis im konkreten Fall davon gerade nicht abhängig ist. Beiden Varianten ist nachzugehen und jeweils zu erörtern, ob und ggf. inwiefern die (verfassungs-)rechtsdogmatische Ausgangslage auf das Gesamtergebnis durchschlägt.

Entsprechend der Zielsetzung des Gutachtens wird Literatur in vergleichsweise bescheidenem Umfang, Rechtsprechung demgegenüber relativ ausführlich zitiert.

I. Ausgangslage

1. Untersuchungsauftrag

Der Niedersächsische Landtag hat in seiner 39. Sitzung am 16.06.2009 den 21. Parlamentarischen Untersuchungsausschuss eingesetzt.¹ Nach dem Parlamentsbeschluss soll der Untersuchungsausschuss „ ... die nachfolgend unter I. beschriebenen komplexen Vorgänge in der Schachanlage Asse II “ aufklären.

I. Der Untersuchungsauftrag erstreckt sich auf Folgendes:

1. Alle Vorgänge um die Einlagerungen in der Schachanlage Asse II bei gleichzeitiger Erfassung des gesamten eingelagerten Inventars seit Inbetriebnahme als Forschungsbergwerk und die Organisations- und Verantwortungsstruktur für den Betrieb und in Bezug auf außergewöhnliche Ereignisse in der Anlage. Weiterhin ist zu klären, wer die politische, juristische und wissenschaftliche Verantwortung für die Vorgänge in der Schachanlage Asse II trägt und wer für die Folgen und Kosten haftbar gemacht werden kann.
2. Die Vorgänge um die Auswahl und die Feststellung der Eignung der Schachanlage Asse II als Forschungsstandort zur Einlagerung radioaktiver Stoffe in Salzgestein, insbesondere die Frage, ob es dabei „kritische Stimmen“ gegeben hat und wie der Abwägungsprozess strukturiert war, sowie die zugrunde gelegten Rechtsvorschriften und die Kosten für Planung, Bau und Betrieb eines Forschungsstandortes in Salzgestein am Beispiel der Schachanlage Asse II.
3. Die Hintergründe der Beendigung der Einlagerung, etwaige Umlagerungen und besondere Vorkommnisse sowie die Überlegungen in Bezug auf die sichere Schließung des Bergwerks.
4. Der Status der Gesundheits- und Arbeitssicherheit für das Personal, insbesondere, ob es im Verlauf des Betriebes insoweit zu besonderen Vorkommnissen gekommen ist und wie diese behandelt wurden.

¹ Niedersächsischer Landtag, Drucksache 16/1390 vom 16.06.2009.

5. Die Feststellung, welche Folgen die Ereignisse in der Schachanlage Asse II hinsichtlich der Schließung der Anlage, der Rückholbarkeit der eingelagerten Stoffe und der Sicherheit der Bevölkerung in der Region hatten, haben oder haben können.

II. Dabei sind insbesondere die nachfolgenden Fragen zu beantworten:

Zu 1.:

- a) Wie hat sich im Einzelnen das Einlagern des Inventars dargestellt? Hierbei ist insbesondere detailliert zu untersuchen, um welche Mengen es sich jeweils handelt, zu welchem Zeitpunkt was und wo in der Schachanlage Asse II eingelagert worden ist, welche Umlagerungen erfolgten und aktuell noch erfolgen, welche Genehmigungen dafür erforderlich waren, ob diese Genehmigungen vorgelegen haben und von wo welches Inventar auf welchem Weg angeliefert worden ist, darunter auch, welche Stoffe von Dritten wie etwa der Bundeswehr oder verbündeten Streitkräften stammen, welche Stoffe aus dem Ausland stammen und welche Stoffe aus Beständen der ehemaligen DDR eingelagert wurden.
- b) Wurde die jeweils gültige Rechtslage bei den Genehmigungen und anderen Entscheidungen für alle Bereiche des Betriebs der Schachanlage Asse II berücksichtigt und umgesetzt, wie ist dieses ggf. erfolgt und wer trug jeweils die Verantwortung?
- c) Inwieweit waren andere als niedersächsische fachlich zuständige, staatliche, europäische und internationale Stellen in diese Entscheidungen eingebunden oder hätten eingebunden werden müssen?
- d) Auf welchem Wege und von welchen Lieferanten und Verursachern wurden die eingelagerten Stoffe jeweils angeliefert, wo sind diese Stoffe tatsächlich entstanden und wie waren sie jeweils klassifiziert?
- e) Gab es kritische Hinweise zu beabsichtigten Einlagerungen, wenn ja, von welcher Stelle und um welche Hinweise handelte es sich, wer hatte davon Kenntnis und wurden daraus Konsequenzen gezogen? Dabei ist ebenfalls die Verantwortung für jedwede dieser Entscheidungen zu untersuchen.
- f) Wer war für die Entscheidungen über die erforderlichen Schritte bis zur Einlagerung zuständig, wer hat die Entscheidungen vorbereitet, wurden dabei entscheidungserhebliche Informationen „ausgefiltert“ und wer hat letztendlich

schlussgezeichnet, wer war also auf welcher Ebene verantwortlich und wer hatte letztendlich die politische Verantwortung auf welcher Informationsgrundlage?

- g) Wer hat wann über die Einlagerung von toxischen, chemisch-toxischen, organischen und sonstigen nicht radioaktiven Stoffen befunden, wer war hierfür letztlich verantwortlich und waren hierfür Genehmigungen erforderlich, wenn ja, lagen diese vor und wurde hierfür etwas gezahlt, wenn ja, wie waren die Finanzströme?
- h) Welche Qualifikationen hatten die jeweils verantwortlichen Personen, die mit der Rechtssituation und fachlichen Empfehlungen, Hinweisen, Berichten, Gutachten im Gesamtzusammenhang mit der Schachanlage Asse II betraut waren, inne?
- i) Wie haben sich in diesem Zusammenhang die Zuständigkeiten aller beteiligten und verantwortlichen Ministerien, Behörden und Vertragspartner seit Inbetriebnahme der Schachanlage Asse II als Forschungsbergwerk dargestellt und verändert, wie stellte sich der vollständige Ablauf der Geschäftsgänge dar und wem oblag zu welchen Zeitpunkten die Schlusszeichnung für Vorgänge und Vorkommnisse in der Schachanlage Asse II?
- j) An welchen Stellen sind zu welchen Zeitpunkten personelle und organisatorische Veränderungen eingetreten, insbesondere Zuständigkeitswechsel und Personalwechsel in den zuständigen Verwaltungen und bei den involvierten Organisationen und Vertragspartnern? Dazu gehört auch die Frage, welche Personen an welchen Positionen und Funktionen in den verschiedenen Organisationseinheiten der Ministerien, anderen Behörden und Vertragspartnern in welchen Zeiträumen gearbeitet haben.
- k) Welche Personen haben zu welchen Zeitpunkten Kenntnis von Vorfällen und Abweichungen jedweder Art gehabt, die nicht zum Regelbetrieb der Schachanlage Asse II gehörten, wie z. B. radioaktive Laugenzuflüsse, und wie sind diese Personen damit umgegangen?
- l) Welche Verstöße gegen rechtliche Vorschriften und den jeweiligen Stand von Wissenschaft und Technik waren in der Schachanlage Asse II zu verzeichnen und wer trug dafür jeweils die Verantwortung?
- m) Wie ist mit Informationen zu l) umgegangen worden, wer war mit welcher Qualifikation letztlich für diesen Umgang verantwortlich und welche Konsequenzen sind letztlich erfolgt?

Zu 2.:

- a) Welche wissenschaftlichen und politischen Aussagen und Einschätzungen zur Sicherheit der Schachanlage Asse II als „Versuchs-“, „Forschungs-“ und „Endlager“ für radioaktive Stoffe haben sich als unzutreffend erwiesen?
- b) Wer hat zu welchem Zeitpunkt den Salzstock der Schachanlage Asse II als Forschungsstandort für die Einlagerung von radioaktiven Stoffen vorgeschlagen, hat es dabei Einwände gegeben, wie sind sie ggf. in den Abwägungsprozess eingeflossen und wer hat letztendlich und mit welcher Begründung und nach welchen Parametern den Standort für geeignet erklärt?
- c) Wie kam es zur Entscheidungsfindung für die Anwendung der rechtlichen Grundlagen, nach denen die Schachanlage Asse II betrieben wurde (Bergrecht), trotz Inkrafttreten der atomrechtlichen Regelungen für die Endlagerung 1977?
- d) Wie wurden die Forschungsarbeiten und der Folgebetrieb nach Einstellung der Forschungsarbeiten begleitet und evaluiert, welche Gutachten und Berichte liegen darüber vor und welche Personen haben diese schlussgezeichnet?
- e) Welche Stör- und Unfälle jedweder Art haben sich seit Inbetriebnahme der Schachanlage Asse II als Forschungsbergwerk ereignet, wie wurden diese dokumentiert (z. B.: Zeitpunkt des Ereignisses, Verlauf, Ergebnis) und welche Konsequenzen wurden daraus gezogen?
- f) Aus welchen Gründen wurde 1992 beschlossen, die Forschungsaktivitäten in der Schachanlage Asse II einzustellen, und wer hat diese Entscheidung auf welche Art und Weise und nach welchen Kriterien herbeigeführt und verantwortet?
- g) Nach welchen Kriterien, Plänen, Genehmigungen und sonstigen behördlichen Aufträgen wurde der Betrieb der Schachanlage Asse II nach dem Ende der Forschungstätigkeiten fortgeführt?
- h) Hat es seit Inbetriebnahme der Schachanlage Asse II als Forschungsbergwerk kritische Stimmen, Hinweise, Berichte oder Stellungnahmen zu Eignung und Sicherheit des Betriebes gegeben, wenn ja, wann und welche genau (z. B. zu Laugenzuflüssen oder zur Standsicherheit des Salzstocks)? Wie wurde ggf. damit umgegangen, wurden daraus Konsequenzen gezogen und wenn ja, welche?

- i) Wohin überall und ganz konkret wurden ggf. überschüssige Laugenzuflüsse und eingelagerte Stoffe jedweder Art aus der Schachanlage Asse II auf welchen Rechtsgrundlagen, mit welchen Genehmigungen und auf welche Art und Weise von wem verbracht?
- j) Welche Veränderungen der Genehmigungen wurden für den Betrieb der Schachanlage Asse II nach ihrer Inbetriebnahme als Forschungsbergwerk erforderlich, worauf haben sie beruht und wer trug die Verantwortung hierfür?
- k) Welche Rückschlüsse und Konsequenzen haben die Forschungsergebnisse aus dem Betrieb der Schachanlage Asse II auf die Endlagerfrage in Bezug auf andere Salzstöcke und wer hat diese ggf. in welcher Form nach welchen Kriterien abgeleitet oder postuliert, waren es dieselben Personen, die die Schachanlage Asse II für sicher erklärt haben?
- l) Wie hoch sind die gesamten Kosten (z. B. auch für die Vergabe von Gutachten oder Konzepten) für den Forschungsstandort seit Inbetriebnahme bis zum heutigen Tage, und welche Institutionen, Unternehmen und Organisationen haben welche Finanzvolumina für welche Leistungen erhalten?
- m) Wie setzen sich die Gesamtkosten zusammen, wie hoch ist nach gegenwärtigem Kenntnisstand der zukünftige Bedarf pro Jahr bis zur endgültigen Schließung, und wie wird dieser finanziert (z. B. von Institutionen oder Unternehmen)? Welcher Anteil an den Kosten wurde vom Land Niedersachsen getragen und wird künftig vom Land zu tragen sein?
- n) In welchem Verhältnis stehen die Kosten für die Erkundung des Salzstocks der Schachanlage Asse II als Endlager für radioaktive Stoffe zu dem erkennbaren volkswirtschaftlichen Nutzen sowie dem Nutzen für die Energiewirtschaft, und wie ist dieser Nutzen jeweils zu beziffern?
- o) Inwieweit liegen Berichte und Hinweise vor, dass sich die Schachanlage Asse II negativ auf den Wert privaten und öffentlichen Eigentums in der Region auswirkt?
- p) Welche Erkenntnisse liegen darüber vor, welchen Anteil die atomare Abfalleinlagerung an den gesamten Kosten der atomaren Energienutzung einnimmt?
- q) Welche Bedeutung hatte die Einlagerung radioaktiver Stoffe in der Schachanlage Asse II für die Entsorgung radioaktiver Rückstände aus Atomkraftwerken? Auf welcher rechtlichen Grundlage wurden die Entscheidungen zu den Entsorgungsnachweisen getroffen, und in welchem Umfang können Abfallerzeuger zu den Kosten der Schließung und Sanierung der Schachanlage Asse II herangezogen werden?

Zu 3.:

- a) In welchem Sicherheitszustand befand sich die Schachtanlage Asse II im Verlauf des bisherigen Regelbetriebs, und wie verlief die Entscheidungsfindung zur Stabilisierung oder Verfüllung des Grubengebäudes und die fachliche Entscheidung zur Flutung des Grubengebäudes als Schließungskonzept?
- b) Liegen Kostenszenarien für die verschiedenen möglichen Schließungsmöglichkeiten der Schachtanlage Asse II vor, oder gibt es Schätzungen darüber, was die Schließung der Anlage noch kosten wird?

Zu 4.:

- a) Nach welchem System, welchen Vorschriften und welcher Methodik wurden nach welchem Zeitplan Gesundheitsüberprüfungen des Personals durchgeführt, welche Ergebnisse gab es und wie wurde damit umgegangen?
- b) Welche Personen waren für den Umgang mit diesen Ergebnissen und für das gesamte Themenfeld „Gesundheit“ zu welchen Zeiten zuständig und verantwortlich, und wie waren sie qualifiziert?
- c) Welche Maßnahmen wurden über den gesamten Zeitraum seit Inbetriebnahme der Schachtanlage Asse II als Forschungsbergwerk zur Arbeitssicherheit nach welchen Vorschriften und welchen Erfordernissen durchgeführt?
- d) Welche Personen haben mit welcher Qualifikation hierfür Sorge getragen?
- e) Lagen jemals kritische Hinweise zur Arbeitssicherheit in der Schachtanlage Asse II vor und wie wurde damit umgegangen?
- f) Welche Unfälle mit Personenschäden und welche Krankheitsfälle sind seit Inbetriebnahme der Schachtanlage Asse II als Forschungsbergwerk aufgetreten, was waren die Ursachen und die Verläufe der Fälle, welche Schäden hatten die Betroffenen, und welche Konsequenzen wurden daraus gezogen?
- g) Wie wurde grundsätzlich und speziell mit Vorkommnissen der genannten Arten umgegangen, nach welchen Vorschriften ist verfahren worden, und wer hat den Umgang im jeweiligen Fall zu verantworten?

- h) Inwieweit wurde das in der Schachtanlage Asse II eingesetzte Personal über die potenziellen Gefahren und besonderen Arbeitsbedingungen informiert und aufgeklärt, und wer hat dies ggf. zu welchem Zeitpunkt in welchem Rahmen mit welcher Qualifikation getan?
- i) Welche Konsequenzen wurden gezogen, und gibt es Vorkommnisse, die Auswirkungen bis in das Jahr 2009 haben oder darüber hinaus in die Zukunft hineinwirken werden, und gibt es Vorschläge, die zukünftig zu einer verbesserten Sicherheit beitragen könnten?
- j) Welche gesundheitlichen Folgen für die Bevölkerung und die Beschäftigten in der Schachtanlage Asse II können aus dem bisherigen Betrieb der Schachtanlage Asse II resultieren, gibt es schon konkrete Vorfälle und Hinweise auf solche Folgen, und welche sind zukünftig noch zu erwarten?
- k) Wo ist nach welchen Parametern geregelt, wie damit grundsätzlich und im Speziellen umzugehen ist, welche Ansprüche können Betroffene in welcher Form gegen wen geltend machen, und aus welchen Gründen und in welchem Umfang kann das Land zur Übernahme dieser Kosten herangezogen werden?

Zu 5.:

- a) Welche wissenschaftlichen Ausarbeitungen zur Eignung von Salzstöcken für die Einlagerung von radioaktiven Stoffen liegen grundsätzlich und im Speziellen (z. B. bezüglich der Schachtanlage Asse II) vor, wie wurden sie von wem wann bewertet, und mit welchen Konsequenzen erfolgte dies?
- b) Wurden alle wissenschaftlichen Ausarbeitungen verwendet, sind Informationen ausgesondert worden, und welche ruhen ggf. ungenutzt in „Schubladen“ oder jedweder Art von Archiven?
- c) Welche Schlussfolgerungen aus dem Betrieb, aus den Erfahrungen und den Forschungen in der Schachtanlage Asse II wurden gezogen, welche Forschungsprojekte wurden aufgrund der Eigenschaft der Schachtanlage Asse II als Versuchsendlager für Salzgestein durchgeführt, welche Parallelen gibt es zur Auswahl anderer Standorte, welches Forschungsdesign wurde dabei jeweils zugrunde gelegt, welche Forschungsergebnisse wurden dabei erzielt, welche Forschungsergebnisse wurden bislang nicht veröffentlicht, welche militärischen Forschungsvorhaben wurden durchgeführt, welche wissenschaftlichen Ergebnisse sind in die nationale und internationale Endlagerforschung eingeflossen, wie wurden die technischen und wissenschaftlichen Standards zur Einrichtung und zur Sicherheit von Endlagern dadurch beeinflusst,

und inwieweit haben die Erfahrungen, Gutachten und Forschungsergebnisse dazu geführt, die weitere Nutzung der Schachanlage Asse II als Zwischen- und Endlager für radioaktive Stoffe anzustreben?

- d) Liegen bereits Empfehlungen für eine Übertragbarkeit der Erkenntnisse auf andere potenzielle Salzstöcke vor, und welche Konsequenzen hatten der Verlauf und das Ergebnis des Betriebes der Schachanlage Asse II als Forschungsstandort auf die Erkundung potenzieller weiterer Salzstöcke?
- e) Welche Qualifikation weisen die Gutachter und anderen Personen auf, die in diesem Zusammenhang Empfehlungen oder Hinweise jeglicher Art geben oder gegeben haben, und in wessen Auftrag handeln sie oder haben sie gehandelt?
- f) Welche Personen und Institutionen sind an den Bewertungen, Gutachten und Berichten beteiligt, und inwieweit waren sie bereits zu Beurteilungen der Schachanlage Asse II mit eingebunden?
- g) Welche Erkenntnisse ergeben sich aufgrund der unvorhergesehenen Vorfälle und Ereignisse in der Schachanlage Asse II für den Umgang mit radioaktiven und chemisch-toxischen Abfällen in Niedersachsen?
- h) Welche Maßnahmen, Strategien und Pläne liegen den Behörden des Landes Niedersachsen vor oder werden von ihnen verfolgt, damit sich Vorfälle wie in der Schachanlage Asse II nicht wiederholen?
- i) Welche Konsequenzen haben die Ereignisse in und um den Versuchsstandort Schachanlage Asse II zur Klärung der Frage nach der Endlagerung radioaktiver Stoffe an vergleichbaren Standorten?“²

2. Auseinandersetzung mit dem Bundeskanzleramt um die Umsetzung des 7. Beweisbeschlusses

Am 25.06.2009 hat der Untersuchungsausschuss den 7. Beweisbeschluss gefasst. Er lautet:

„Zu **Abschnitt I. Ziffer 1 - 5³** des Landtagsbeschlusses vom 16.06.2009 (Drs. 16/1390) soll Beweis erhoben werden durch die Beiziehung aller dazu bei folgenden Stellen des Bundes und ihrer Rechtsvorgänger geführten Akten, Schriftstücke und elektronisch gespeicherten Dokumente:

² Ebenda.

³ Hervorhebung im Original.

a) Bundeskanzleramt“.

Am 29.06.2009 wurde das Bundeskanzleramt ersucht, ihm diese Unterlagen vorzulegen.

Mit Schreiben vom 25.11.2009 hat das Bundeskanzleramt daraufhin eine Sammlung von Kopien aus seinen Akten überlassen.

Mit Schreiben vom 25.01.2010 führte der Direktor beim Niedersächsischen Landtag in einem Schreiben an das Bundeskanzleramt aus, im Ausschuss seien Zweifel aufgekommen, ob damit bereits alle in seiner Hand befindlichen Unterlagen vorgelegt worden seien, auf die sich der Beweisbeschluss des Ausschusses beziehe und an deren Vorlage er ein berechtigtes Interesse habe. Insbesondere sei geltend gemacht worden, die vorgelegten Unterlagen deckten lediglich einen sehr begrenzten Zeitraum ab, während sich der zu untersuchende Sachverhalt auf die Zeit von Anfang der 60er Jahre des vorigen Jahrhunderts bis etwa Mitte 2009, also einen Zeitraum von über 40 Jahren, erstrecke.

Der Ausschuss sei sich darüber bewusst, dass die Amtshilfepflicht des Bundeskanzleramtes nach Art. 35 Abs. 1 GG nur im Rahmen des Beweiserhebungsrechtes des Niedersächsischen Landtages nach Art. 27 Abs. 2 der Niedersächsischen Verfassung bestehe. Dieses Beweiserhebungsrecht erstrecke sich zwar einerseits nicht auf bundesrechtliche oder bundespolitische Beweisthemen einschließlich der Aufdeckung und Bewertung der Arbeitsweise und von Vorgängen bei Behörden und Einrichtungen des Bundes, sondern sei auf Sachverhalte mit Landesbezug begrenzt. Andererseits seien die Untersuchungskompetenz des Landtages und der Untersuchungsauftrag des Ausschusses aber nicht auf die Kontrolle von Regierungs- und Verwaltungshandeln von Behörden und Einrichtungen des Landes beschränkt. Vielmehr könne die Untersuchung des Ausschusses darüber hinaus auch jedem anderen im Aufgabenbereich des Landtages liegenden Informationszweck dienen.⁴ Im vorliegenden Fall wisse der Untersuchungsgegenstand die Besonderheit auf, dass die jeweiligen Verantwortungsbereiche des Bundes und des Landes sich nicht ohne weiteres trennscharf voneinander abgrenzen ließen, sondern insbesondere angesichts der jahrzehntelangen Gemengelage zwischen Atom- und Bergrecht in vielfältiger Weise miteinander verzahnt seien.⁵ Das legitime Aufklärungsinteresse des Landtages und des von ihm eingesetzten Ausschusses gehe daher über den Bereich des Regierungs- und Verwaltungshandelns von Behörden und Einrichtungen des Landes im engeren Sinne deutlich hinaus. Denn es bestehe ein umfassendes Aufklärungsinteresse hinsichtlich aller im Untersuchungsauftrag bezeichneten Vorgänge auch, soweit es um das Verhalten des Bundes gegenüber den zuständigen Stellen des Landes gehe. Nur in

⁴ Hinweis auf BVerwGE 109, 258 (266 f.).

⁵ Verweis auf die Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage „Verantwortung des Bundes für die Sicherstellung und Endlagerung radioaktiver Abfälle in der Bundesrepublik Deutschland“ vom 22.12.1981, Bundestags-Drs. 9/1231.

vollständiger Kenntnis der Umstände des tatsächlichen Zusammenwirkens zwischen Bund und Land könne das Verhalten von Regierung und Verwaltung des Landes sinnvoll bewertet werden.⁶

Vor dem Hintergrund bitte der Ausschuss das Bundeskanzleramt, in Ergänzung seines Schreibens vom 25.11.2009 näher darzulegen, welche Unterlagen zu dem o. a. Untersuchungsauftrag des Ausschusses sich überhaupt in der Hand des Bundeskanzleramtes befände, und unter Berücksichtigung der vom Bundesverfassungsgericht in seinem Beschluss vom 17.06.2009 – 2 BvE 3/07 – (Absatz–Nr. 138) aufgestellten Maßstäbe substantiiert zu erläutern, welche verfassungsrechtlichen Gründe einer Vorlage im Einzelnen entgegenstünden.

Mit Schreiben vom 23.03.2010 legte das Bundeskanzleramt dar, dass in wenigen Fällen von einer Übermittlung vorhandener Dokumente abzusehen gewesen sei, da diese sich auf den geschützten Kernbereich des Regierungshandeln erstreckt hätten.

Eine weitergehende Darlegungspflicht sei auch unter Berücksichtigung der angeführten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts⁷ nicht zu erkennen. Die in dem Zusammenhang entwickelten Maßstäbe zur Erläuterung der verfassungsrechtlichen Gründe, die einer Vorlage von Dokumenten im Einzelnen entgegenstünden, würden ihren Bezugspunkt im Rechtsverhältnis der Bundesregierung zu Untersuchungsausschüssen des Deutschen Bundestages finden. Im Verhältnis zum Untersuchungsausschuss eines Landes werde die Bundesregierung jedoch nur im Wege der Amtshilfe tätig, in deren Rahmen nicht von vergleichbaren Darlegungspflichten ausgegangen werden könne.

Nach der bundesstaatlichen Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern dürfe ein Landesparlament Untersuchungsausschüsse nur im Rahmen seines Aufgabenbereichs einsetzen. Die Untersuchung dürfe sich nicht auf bundesrechtliche oder bundespolitische Beweisthemen erstrecken.⁸

Zwar könne es ausnahmsweise zur Aufklärung von Missständen, Versäumnissen oder Rechtsverstößen im Bereich von Landesbehörden sachdienlich sein, auch auf schriftliche Unterlagen von Bundesbehörden als Beweismittel zurückzugreifen. Dies sei aber nur dann der Fall, wenn und soweit die Unterlagen nötig oder zumindest sachdienlich sein könnten, um den im Rahmen des zulässigen Untersuchungsgegenstandes zu prüfenden Sachverhalt erschöpfend aufzuklären, ohne zu einer Aufdeckung und Bewertung der Arbeitsweise von Vorgängen bei Behörden des Bundes zu führen. Eine verfassungswidrige Ausforschung im Kompetenzbereich des Bundes sei auszuschließen.⁹

Die Voraussetzungen für ein ausnahmsweises Beiziehen von Beweismitteln aus dem Bereich des Bundes lägen hier nicht vor. Allein

⁶ Hinweis auf BVerwGE 109, 258 (267).

⁷ Beschluss vom 17.06.2009 – 2 BvE 3/307.

⁸ BVerwGE 109, 258, 266 ff.

⁹ Ebenda.

der Umstand, dass der Einsetzungs- bzw. Beweisbeschluss des Untersuchungsausschusses des Niedersächsischen Landtages so weit gefasst sei, dass er auch Bundesangelegenheiten umfasse, begründe kein Untersuchungsrecht bezüglich Bundesangelegenheiten. Vielmehr gelte, dass sowohl der Einsetzungsbeschluss als auch die Beweisbeschlüsse die oben dargestellten verfassungsrechtlichen Grenzen berücksichtigen müssten.

In seinem Antwortschreiben vom 22.04.2010 führt der Direktor beim Niedersächsischen Landtag zunächst aus, dem Ausschuss sei durchaus bewusst, dass die Pflicht des Bundeskanzleramtes, dem Ausschuss Amtshilfe zu leisten, sich „nur“ aus Art. 35 Abs. 1 GG ergebe und inhaltlich durch die auf Untersuchungsgegenstände mit Landesbezug beschränkte Beweiserhebungsbefugnis des Ausschusses nach Art. 27 Abs. 2 der Niedersächsischen Verfassung begrenzt werde.

Gleichwohl sehe der Ausschuss das Bundeskanzleramt in der Pflicht, die Ablehnung der Vorlage weiterer Akten oder Aktenbestandteile noch substantiiert zu begründen.

Denn das Bundesverfassungsgericht habe die in seinem Beschluss vom 17.06.2009 – 2 BvE 3/07 – unter Absatz-Nr. 138 dargelegte Begründungspflicht nicht (nur) aus dem parlamentarischen Kontrollrecht des Deutschen Bundestages gegenüber der Bundesregierung hergeleitet. Vielmehr habe das Gericht darauf abgestellt, dass eine substantiierte Begründung einer ablehnenden Entscheidung unentbehrliche Grundlage auch der gerichtlichen Kontrolle sei, die andernfalls weitgehend zur Disposition der zur Aktenvorlage verpflichteten Stelle stünde.¹⁰ Gleiches gelte auch hier: Der Untersuchungsausschuss habe einen notfalls gerichtlich durchsetzbaren Rechtsanspruch auf Aktenvorlage gegen die Behörden des Bundes aus Art. 35 Abs. 1 GG. Zwar dürfe die Aktenvorlage aus bestimmten Gründen verweigert werden. Die Durchsetzbarkeit des Anspruchs des Ausschusses stünde aber praktisch im Belieben der ersuchten Bundesbehörden, wenn weder der Ausschuss noch ein Gericht auf Grundlage einer substantiierten Begründung der ersuchten Behörde in der Lage wäre, die Berechtigung der Verweigerung zu prüfen. Die Verweigerung einer substantiierten Begründung dürfte mithin schon nicht mit allgemeinen rechtsstaatlichen Grundsätzen vereinbar sein. Hinzu komme hier die bundesstaatliche Pflicht des Bundes zu bundesfreundlichem Verhalten gegenüber den Ländern. Diese Pflicht erstreckte sich auch auf das Verfahren im Rechtsverkehr zwischen Bund und Ländern und lasse die Ablehnung des Amtshilfeersuchens einer Landesbehörde durch eine Bundesbehörde ohne substantiierte Begründung nicht zu.

Des Weiteren sei es ein allgemeiner Rechtsgrundsatz des Amtshilferechts, dass die ersuchte Behörde der ersuchenden Behörde ihre Auffassung mitzuteilen habe, soweit sie sich zur Hilfe nicht für verpflichtet halte (vgl. § 5 Abs. 5 Satz 1 VwVfG). Diese Mitteilung

¹⁰ Ebenda.

müsse nach allgemeiner Auffassung zu § 5 Abs. 5 Satz 1 VwVfG die Angabe nachvollziehbarer Gründe umfassen.¹¹ Ferner sei anerkannt, dass der Aufklärung des Sachverhalts durch einen Parlamentarischen Untersuchungsausschuss kein geringeres Gewicht zukomme als der Tatsachenermittlung im Strafverfahren.¹² Daher bestehe eine Pflicht zur Aktenvorlage grundsätzlich im gleichen Umfang gegenüber einem Untersuchungsausschuss wie gegenüber einer Strafverfolgungsbehörde.¹³

Gegenüber einer Strafverfolgungsbehörde dürfe eine Behörde die Aufklärung der Wahrheit durch Verweigerung der Aktenvorlage aber nur beeinträchtigen, soweit die in § 96 StPO genannten Gründe vorlägen. Eine darauf gestützte Sperrerklärung sei nur rechtmäßig, wenn die Behörde eine substantiierte und im Rahmen des Möglichen belegte Begründung vorbringe, die die Feststellung zulasse, dass die Verweigerung der Aktenvorlage aus einem in § 96 StPO aufgeführten Hinderungsgrund unumgänglich sei.¹⁴ Diese Anforderungen würden auch im Verhältnis zwischen einer Behörde des Landes und einem Parlamentarischen Untersuchungsausschuss eines Landes gelten. Insoweit hätten Untersuchungsausschüsse der Landesparlamente keine andere Rechtsstellung als Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestages, für den § 96 StPO nach Art. 44 Abs. 2 Satz 1 GG sinngemäß anzuwenden sei.¹⁵

Den dargestellten Anforderungen würden die bisherigen Ausführungen des Bundeskanzleramtes nicht genügen. Soweit darauf abgestellt werde, dass einzelne Dokumente „sich auf den Kernbereich des Regierungshandelns erstreckten“, sei dieser Verweis zu pauschal, um eine nachvollziehbare Begründung darstellen zu können. Das gelte sowohl im Verhältnis zwischen einem Parlament und der ihm gegenüber verantwortlichen Regierung¹⁶ als auch in dem durch Art. 35 Abs.1 GG geprägten Rechtsverhältnis zwischen Bundes- und Landesbehörden. Soweit dem Schreiben des Bundeskanzleramtes darüber hinaus die Auffassung zu entnehmen sein sollte, es sei nicht zur Amtshilfe verpflichtet, weil der Untersuchungsauftrag und der auf ihn gestützte Beweisbeschluss des Ausschusses wegen Fehlens eines Landesbezuges die Kompetenzen des Niedersächsischen Landtages überschreiten würde, sei darauf hinzuweisen, dass der Untersuchungsauftrag schon allein deshalb den erforderlichen Landesbezug aufweise, weil er sich auf die Nutzung eines auf dem Gebiet des Landes Niedersachsen gelegenen Bergwerks für die Lagerung radioaktiver und anderer Abfallstoffe und die Aufsicht durch niedersächsische Behörden über die Betreibergesellschaft des Bundes beziehe. Ein Landesbezug bestehe ferner insoweit, als die Schachanlage Asse II nach Erklärung der Bundesregierung jedenfalls seit 1981 vornehmlich der Durchführung von Forschungs- und Entwicklungsarbeiten für das geplante Endlager Gorleben habe dienen

¹¹ Statt vieler FUNKE-KAISER, in: BADER/RONELLENFITSCH, VwVfG, Kommentar, 2010, § 5 Rn. 76.

¹² BVerwGE 77, 1, 48.

¹³ BVerwGE 67, 100, 146.

¹⁴ BVerwGE 75, 1, 9, unter Bezugnahme auf BVerwGE 57, 250, 290.

¹⁵ BVerwGE 67, 100, 133 ff.

¹⁶ BVerfG, Beschluss vom 17.06.2009 – 2 BvE 3/07 – Absatz-Nr. 125.

sollen,¹⁷ das ebenfalls auf dem Gebiet des Landes Niedersachsen liege. Da Regierung und Verwaltung des Landes Niedersachsen eine Verantwortung in diesem Zusammenhang nur zugerechnet werden könne, soweit sie Einfluss auf das Geschehen genommen habe oder habe nehmen können, sei es unabdingbar, zuvor die Einflusssphären des Landes und des Bundes konkret festzustellen und voneinander abzugrenzen. Dies erfordere wiederum die Heranziehung von Beweismitteln auch aus dem Bereich des Bundes. Inwieweit das Bundeskanzleramt vor dem Hintergrund zu der Auffassung gelangen könne, die vom Bundeskanzleramt zitierten „Voraussetzungen für ein ausnahmsweises Beiziehen von Beweismitteln aus dem Bereich des Bundes“ lägen hier nicht vor, sei nicht ohne weiteres nachvollziehbar.

Vor dem Hintergrund wird das Bundeskanzleramt noch einmal gebeten zu prüfen, inwieweit die Vorlage weiterer Akten oder Aktenbestandteile erfolgen könne, und im Falle einer weiterhin ablehnenden Haltung um Abgabe einer substantiierten Begründung im oben dargestellten Sinne.

Mit Schreiben vom 30.09.2010 bekräftigt das Bundeskanzleramt seine Position, wie sie im Schreiben vom März 2010 dargelegt worden ist. Die Rechte und Pflichten im Verhältnis zwischen Bundesregierung und Landesparlament seien nicht den Rechten und Pflichten gleichzusetzen, die für das Verhältnis einer Regierung zu „ihrem“ Parlament gelten würden. Damit könne auch ein besonderes Begründungserfordernis nicht hergeleitet werden. Der Landtag werde durch eine solche Unterscheidung ersichtlich nicht völlig schutzlos gestellt, so dass das Argument der Umgehung der gerichtlichen Kontrolle nicht greifen könne.

¹⁷ BT-Drs. 9/1231 S. 5.

II. Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen

Da es sich um eine Auseinandersetzung zwischen Organen handelt, die von Verfassungen wegen mit Rechten und Pflichten ausgestattet sind, kommen als denkbare Anspruchsgrundlagen auch lediglich Verfassungsbestimmungen in Frage. Sie wiederum können aus dem Grundgesetz (GG) oder aus der Niedersächsischen Verfassung (NV) stammen.

1. Anspruchsgrundlage

Art. 44 GG scheidet als Anspruchsgrundlage aus: In der Vorschrift geht es um Untersuchungsausschüsse des Bundestages; vorliegend ist demgegenüber zu klären, ob und ggf. unter welchen Voraussetzungen und mit welcher Reichweite ein Untersuchungsausschuss eines Landesparlaments Ansprüche geltend machen kann.

Dieser Befund schließt selbstverständlich nicht aus, Erkenntnisse, die sich im Zusammenhang mit der Anwendung des bzw. der Auseinandersetzung mit Art. 44 GG ergeben haben, auch auf Untersuchungsausschüsse von Landesparlamenten zur Anwendung kommen zu lassen.¹⁸

Als verfassungsrechtliche Basisnorm auf der Ebene des Bundes verbleibt danach Art. 35 Abs. 1 GG. Danach leisten sich alle Behörden des Bundes und der Länder gegenseitig Rechts- und Amtshilfe.

Im weiteren Verlauf ist somit als erstes zu ermitteln, ob grundsätzlich die Voraussetzungen für eine Anwendung dieser Bestimmung auf den vorliegenden Fall zutreffen. Danach müssten zunächst der 21. Niedersächsische Untersuchungsausschuss einerseits, das Bundeskanzleramt andererseits Behörden im Sinne von Art. 38 Abs. 1 GG sein.

¹⁸ Siehe dazu weiter unten unter III.

Nach allgemeiner Auffassung geht der Behördenbegriff des Art. 35 Abs. 1 GG über den des § 1 Abs. 4 VwVfG hinaus.¹⁹ Er umfasst jede Stelle, die unmittelbar staatliche bzw. öffentliche Aufgaben wahrnimmt.²⁰ Einbezogen sind auch die Behörden von Staatsorganen. Es handelt sich vorliegend also um Behörden im Sinne von Art. 35 Abs. 1 GG.²¹

Rechts- und Amtshilfe meint den ergänzenden Beistand der in Anspruch genommenen Behörde, um der ersuchenden Behörde unter Überwindung prinzipiell bestehender Kompetenz- und Zuständigkeitsgrenzen die Durchführung der von ihnen wahrgenommenen Aufgaben zu ermöglichen. Es handelt sich um ein ausnahmsweises und punktuelles, nicht um ein regelmäßiges Zusammenwirken.²² Mit dieser „Aushilfe im Einzelfall“²³ wird kein Über- und Unterordnungsverhältnis begründet, sondern in einem auf Gleichordnung beruhenden Rechtsverhältnis operiert.²⁴

In dem Zusammenhang bedarf es keiner präzisen terminologischen Abgrenzung zwischen den Begriffen „Rechtshilfe“ einerseits, „Amtshilfe“ andererseits, weil daraus keine rechtspraktischen Konsequenzen resultieren würden.²⁵

Damit die Rechtsfolgen ausgelöst werden können, bedarf es eines ausdrücklichen Ersuchens der anderen Behörde.²⁶ Eine „aufgedrängte Amtshilfe“ gibt es nicht.

Die dargelegten Voraussetzungen sind hier allesamt erfüllt: Mit dem wiederholten Ersuchen des 21. Untersuchungsausschusses des Niedersächsischen Landtages an das Bundeskanzleramt ist ein Rechtsverhältnis gemäß Art. 35 Abs.1 GG zustande gekommen. Damit

¹⁹ Danach ist Behörde im Sinne des Verwaltungsverfahrensgesetzes jede Stelle, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnimmt.

²⁰ Allgemeine Ansicht. Vgl. statt vieler EPPING, in: EPPING/HILLGRUBER, GG, § 35 Rn. 1.

²¹ Da es hier um die Klärung des Verhältnisses im Bund-Länder-Bereich geht, bedarf es nicht der Diskussion darüber, ob die Bestimmung auch im Verhältnis von Bundesbehörden untereinander und von Behörden desselben Landes gilt. Siehe dazu die Nachweise bei EPPING a.a.O., Rn. 3.

²² BVerfGE 63, 1, 32.

²³ Ebenda.

²⁴ So etwa auch DREIER/BAUER, GG, Art. 35 Rn. 17 mwN.

²⁵ DREIER/BAUER, GG, Art. 35 Rn. 13.

²⁶ Grundlegend insoweit BGHZ 34, 184, 187. Weitere Nachweise bei EPPING a.a.O., Rn. 6.

stellt sich die weitere Frage nach dem Umfang des somit grundsätzlich bestehenden Rechts- und Amtshilfeanspruchs.

Von seiner rechtsdogmatischen Struktur her handelt es sich bei Art. 35 Abs. 1 GG um eine Rahmenvorschrift, die verfassungsunmittelbar wirkt, deren konkrete Voraussetzungen sowie Verfahren, Umfang und Grenzen durch einfaches Recht ausgestaltet werden können²⁷ - aber nicht zwingend ausgeformt werden müssen. Für den Fall, dass es derartige Ausgestaltungen im einfachen Recht nicht gibt, sind sie im Wege der Auslegung aus Art. 35 Abs. 1 GG zu bestimmen.²⁸

Im vorliegenden Fall geht das Bundeskanzleramt von einem grundsätzlich bestehenden Anspruch des 21. Untersuchungsausschusses auf Rechts- und Amtshilfe aus. Das folgt zum einen aus verschiedenen Einlassungen in seinen Stellungnahmen. Es ergibt sich weiterhin daraus, dass es mit seinem Schreiben vom 23.03.2010²⁹ auch tatsächlich Aktenbestände in Kopie zur Verfügung gestellt hat. Der Konflikt spitzt sich somit darauf zu, ob es überhaupt Limitierungen hinsichtlich des Umfangs der Rechts- und Amtshilfe gibt und wo ggf. die Grenzlinien liegen.

Aus Art. 35 Abs. 1 GG resultiert ein subjektives Recht der ersuchenden Behörde auf Unterstützung. Daraus folgt insbesondere, dass der ersuchten Behörde kein Recht zusteht zu überprüfen, ob der dem Ersuchen zugrunde liegende Akt recht- oder zweckmäßig ist; das hat allein die ersuchende Behörde zu beurteilen, die auch die Verantwortung für die Maßnahme trägt.

Die Frage spitzt sich demnach – anders formuliert – darauf zu, ob es ein auf der Ebene der Verfassung angesiedeltes ungeschriebenes Verfassungsprinzip gibt, welches zusätzlich zu den genannten Limitierungen dazu führen kann, dass dem Anspruch aus Art. 35 Abs. 1

²⁷ Allgemeine Auffassung. Siehe dazu nur die Nachweise bei EPPING a. a. O., Rn. 7.

²⁸ Ebenda.

²⁹ Vgl. oben unter I.

GG Schranken gezogen sind, die – im Extremfall – zum Ergebnis führen können, dass der Anspruch nicht besteht.

2. Konkretisierungen bzw. Beschränkungen aus dem Landesverfassungsrecht

Verfassungsrechtsdogmatisch vorgelagert ist die Prüfung der Frage, ob sich etwa aus dem Landesverfassungsrecht Konkretisierungen bzw. gegebenenfalls auch Beschränkungen des grundsätzlich bestehenden Rechts- und Amtshilfeanspruchs aus Art. 35 Abs. 1 GG ableiten lassen.

Da es sich hier um einen vom Niedersächsischen Landtag eingesetzten Parlamentarischen Untersuchungsausschuss handelt, hat sich der Blick logischerweise auf Bestimmungen der Niedersächsischen Verfassung zu richten. Nach Art. 27 Abs. 1 Satz 1 NV hat der Landtag das Recht und auf Antrag von mindestens einem Fünftel seiner Mitglieder die Pflicht, Untersuchungsausschüsse einzusetzen, um Sachverhalte im öffentlichen Interesse aufzuklären. Nach Art. 27 Abs. 2 Satz 1 NV erheben die Ausschüsse die erforderlichen Beweise.

Gemäß Art. 27 Abs. 4 haben Gerichte und Verwaltungsbehörden Rechts- und Amtshilfe zu leisten und ihren Bediensteten die Aussage vor den Ausschüssen zu genehmigen. Nach Art. 27 Abs. 4 Satz 2 NV gilt dies nicht, soweit Gründe nach Art. 24 Abs. 3 entgegenstehen.

Art. 24 Abs. 3 sieht vor, dass die Landesregierung dem Verlangen – Anfragen von Mitgliedern des Landtages im Landtag und in seinen Ausschüssen nach bestem Wissen unverzüglich und vollständig zu beantworten (Art. 24 Abs. 1 NV) - nicht zu entsprechen braucht, soweit dadurch die Funktionsfähigkeit und Eigenverantwortung der Landesregierung wesentlich beeinträchtigt würden oder zu befürchten ist, dass durch das Bekanntwerden von Tatsachen dem Wohl des Landes oder des Bundes Nachteile zugefügt oder schutzwürdige

Interessen Dritter verletzt werden. Nach Art. 24 Abs. 3 Satz 2 NV ist die Entscheidung zu begründen.

Ausnahmen von der grundsätzlich bestehenden verfassungsrechtlichen Verpflichtung zur Leistung von Rechts- und Amtshilfe sind demzufolge jedenfalls auf der Grundlage von Abs. 4 Satz 2 gerechtfertigt, soweit Gründe nach Art. 24 Abs. 3 NV entgegenstehen. Darüber hinaus können sich möglicherweise Grenzen der Beweiserhebungsbefugnis und damit zugleich des Anspruchs auf Rechts- und Amtshilfe auch aus der verfassungsrechtlichen Beschränkung der zulässigen Untersuchungsgegenstände auf solche mit Landesbezug ergeben. Was das konkret bedeutet, wird weiter unten unter VI. erläutert.

Art. 24 Abs. 3 NV hat die Grenzen des Informationsrecht zum Gegenstand und nennt eine Reihe von Tatbeständen, die eine Verweigerung der Auskunft, der Aktenvorlage usw. nach sich ziehen können. Der Anspruch besteht also nicht uneingeschränkt; er ist vielmehr ausdrücklich bestimmten Schrankensetzungen unterworfen. Klärungsbedürftig sind im hier zu diskutierenden Zusammenhang die Merkmale „... soweit dadurch die Funktionsfähigkeit und Eigenverantwortung der Landesregierung wesentlich beeinträchtigt würden...“ sowie „... durch das Bekanntwerden von Tatsachen dem Wohl des Landes oder des Bundes Nachteile zugefügt ...“ werden. Anders als bezogen auf Art. 35 Abs. 1 GG gibt es hier also eine positivrechtliche Ausprägung von Tatbestandsmerkmalen. Es kann – anders formuliert – demzufolge nicht prinzipiell in Zweifel gezogen werden, ob es derartige Schranken überhaupt gibt bzw. mit Blick auf die Entfaltung des parlamentarischen Gremiums Untersuchungsausschuss überhaupt geben darf. Für die normative Entfaltung dieses Tatbestandsmerkmals – also für die Ermittlung des Bedeutungsgehalts der einzelnen Tatbestandsmerkmale – bleibt dies ohne Konsequenzen. Die verfassungsrecht dogmatischen

Ausprägungen des Bundesverfassungsgerichts³⁰ und des Niedersächsischen Staatsgerichtshofs³¹ divergieren nämlich nicht. So hat etwa der Niedersächsische Staatsgerichtshof ausgeführt:

„...die Abwägung des Für und Wider konkreter Maßnahmen muss in einer sachlich freimütigen Atmosphäre erfolgen, in der sich alle Beteiligten nach bestem Wissen und Gewissen äußern können. Diese Offenheit bei der Entscheidungsvorbereitung, bei der Beratung und bei der Abgabe von Stellungnahmen ist essential im Kernbereich funktionsfähiger und eigenverantwortlich handelnder Exekutive. Sie wird wesentlich beeinträchtigt, wenn die daran Beteiligten befürchten müssen, dass ihre Äußerungen in Parlamentsausschüssen publik werden. Zudem geraten die Entscheidungsträger in einen der Funktionsfähigkeit und Eigenverantwortung schädlichen Rechtfertigungszwang, weshalb sie den Ratschlägen und Stellungnahmen ihrer Mitarbeiter nicht gefolgt sind....

Das Recht auf Aktenvorlage nach Art. 24 Abs. 2 NV ist dem Landtag und seinen Ausschüssen eingeräumt, um die Überwachung der Regierung durch das Parlament zu unterstützen. Es soll dem Landtag und seinen Ausschüssen die vertiefte Unterrichtung über das Ergebnis der Willensbildung ermöglichen, dient aber regelmäßig nicht der Erforschung des Prozesses der Willensbildung und der Ermittlung der Beiträge, welche die an diesem beteiligten Mitarbeiter geleistet haben.“³²

An der Stelle bedarf es noch nicht der Erörterung der Rechtsfiguren, mit deren Hilfe gewährleistet werden soll, dass die Exekutive die ihr obliegenden Aufgaben angemessen erfüllen kann.³³ Auch müssen die Grenzen des Informationsrechts, wie sie in Art. 24 Abs. 3 NV normiert sind, nicht weiter ausgelotet werden: Die Funktionsfähigkeit und Eigenverantwortung der Landesregierung stehen im Hinblick auf die Akten des Bundeskanzleramts ersichtlich nicht auf dem Spiel. Es ist auch zu keinem Zeitpunkt und von keiner Seite geltend gemacht

³⁰ Grundlegend BVerfGE 67, 100, 139; 77, 1, 38; 110, 199, 215.

³¹ STGHE 252 ff.

³² STGHE 3, 252 ff.

³³ Siehe dazu ausführlich unter IV.

worden, dass durch das Bekanntwerden von Tatsachen im Zusammenhang mit bzw. aus dem Aktenbestand dem Wohl des Landes Nachteile zugefügt werden könnten. Es gibt aber auch keinerlei Hinweise darauf, dass dem Wohl des Bundes Nachteile zugefügt werden könnten: In den verschiedenen Stellungnahmen des Bundeskanzleramtes wird zum einen auf den geschützten Bereich des Regierungshandelns rekuriert, zum anderen auf den fehlenden Landesbezug. Wenn etwas anderes, was dem Herausgabeanspruch entgegenstehen könnte, nicht geltend gemacht wird, kann gefolgert werden, dass es auch nicht mehr gibt. Das gilt in besonderer Weise für die Kategorie „Nachteile für das Wohl des Bundes“. Selbst wenn insoweit nur ansatzweise entwickelte Anknüpfungspunkte vorhanden gewesen wären, hätte es mehr als nahe gelegen, dass sie seitens des Bundeskanzleramtes ins Feld geführt worden wären. Schließlich finden sich auch keinerlei Hinweise darauf, dass schutzwürdige Interessen Dritter verletzt sein könnten.

Zwischenergebnis

In der Niedersächsischen Verfassung finden sich ausdrücklich formuliert Beschränkungen des grundsätzlich bestehenden Rechts- und Amtshilfeanspruchs. Sie kommen hier indes allesamt nicht zum Tragen.

3. Grundsätzliche Überlegungen zur Stellung eines Untersuchungsausschusses im parlamentarischen Regierungssystem

Reichweite und Grenzen der Befugnisse von parlamentarischen Untersuchungsausschüssen lassen sich angemessen nur bestimmen, wenn ihre Funktion innerhalb des parlamentarischen Regierungssystems geklärt ist. Wegen der Bindungswirkung, die von Bundesverfassungsgerichtsentscheidungen ausgeht, und der nicht wissenschaftstheoretischen, sondern rechtspraktischen Ausrichtung der Studie sind Aussagen des Bundesverfassungsgerichts von

zentraler Bedeutung. Sie sind demzufolge vorrangig zu ermitteln und auszuwerten.

a) Die Bundesverfassungsgerichtsentscheidung zum Flick-Untersuchungsausschuss vom 17.07.1984

Insbesondere in seiner grundlegenden Entscheidung zum Flick-Untersuchungsausschuss vom 17.07.1984 hat das Bundesverfassungsgericht zunächst grundsätzliche Überlegungen zur Stellung eines Untersuchungsausschusses im parlamentarischen Regierungssystem, sodann zum Bedeutungsgehalt der einzelnen Tatbestandsmerkmale von Art. 44 GG und schließlich zur Reichweite von entgegenstehenden Rechten entfaltet, die sich insbesondere aus dem Gewaltenteilungsgrundsatz ergeben. Es handelt sich um eine Leitentscheidung, die in der Folgezeit immer wieder herangezogen worden ist, wenn es galt, sich mit der Reichweite des Beweiserhebungsrechts von Untersuchungsausschüssen zu befassen. Danach gilt zunächst, dass Art. 44 Abs. 1 Satz 1 GG den Untersuchungsausschuss ermächtigt, die in Verfolgung des Untersuchungszwecks erforderlichen Beweise selbst zu erheben. Bereits aus der Wortwahl ergibt sich die Befugnis, in den Grenzen des seiner Tätigkeit zugrunde liegenden Parlamentsbeschlusses diejenigen Beweise zu erheben, die er für erforderlich hält. Dazu gehört auch das Recht, die Vorlage von Akten zu verlangen.

Das Recht auf Aktenvorlage kann danach nicht lediglich als Teil des Rechts auf Amtshilfe gedeutet werden. Wenn ein Untersuchungsausschuss des Bundestages von Behörden, die seiner Kontrolle nicht unterliegen, also etwa solchen der Länder und der Gemeinden, Akten anfordere, möge dies als Inanspruchnahme von Amtshilfe anzusehen sein. Das Recht auf Vorlage von Akten der dem Bundestag verantwortlichen Regierung sei demgegenüber Bestandteil des parlamentarischen Kontrollrechts. Die Beziehungen zwischen Bundestag und Bundesregierung könnten nicht durch den in anderen

Bereichen entwickelten Begriff der Amtshilfe beschrieben werden; sie seien durch ihre verfassungsrechtlichen Kompetenzen bestimmt.

Diese Auslegung werde durch verfassungssystematische Gesichtspunkte erhärtet. Das Grundgesetz habe ein parlamentarisches Regierungssystem normiert, das stärker ausgeprägt und zugleich mehr auf Stabilität der Regierung ausgelegt sei als unter der Weimarer Reichsverfassung.

Das parlamentarische Regierungssystem werde grundlegend auch durch die Kontrollfunktion des Parlaments geprägt. Der Grundsatz der Gewaltenteilung, der zu den tragenden Organisationsprinzipien des Grundgesetzes gehöre und dessen Bedeutung in der politischen Machtverteilung, dem Ineinandergreifen der drei Gewalten und der daraus resultierenden Mäßigung der Staatsgewalt liege, gebiete gerade im Hinblick auf die starke Stellung der Regierung, zumal wegen mangelnder Eingriffsmöglichkeiten des Parlaments in den der Exekutive zukommenden Bereich unmittelbarer Handlungsinitiative und Gesetzesanwendung, eine Auslegung des Grundgesetzes dahin, dass parlamentarische Kontrolle wirksam sein könne. Vor dem Hintergrund sei es folgerichtig, gerade auch den Untersuchungsausschuss mit denjenigen Befugnissen ausgestattet anzusehen, deren er bedürfte, und die ihm aufgebene Klärung von Zweifeln an der „Gesetzlichkeit oder Lauterkeit von Regierungs- oder Verwaltungsmaßnahmen“ wirksam vornehmen zu können. Zu diesen Befugnissen gehöre – im Rahmen des durch Parlamentsbeschluss festgelegten Untersuchungsauftrages – als ein Bestandteil des Rechts, die erforderlichen Beweise zu erheben, das Recht auf Einsichtnahme in die Akten der Regierung.

Die Entstehungsgeschichte des Art. 44 GG und seines Vorläufers, des Art. 34 WRV würden dieses Ergebnis bestätigen.

Akten seien ein besonders wichtiges Beweismittel bei der Untersuchung politischer Vorgänge. Sie hätten gegenüber Zeugenaussagen in der Regel einen höheren Beweiswert, weil das

Gedächtnis von Zeugen aus mancherlei Gründen unergiebig werden könne. Das Recht auf Aktenvorlage gehöre zum „Wesenskern“ des Untersuchungsrechts.

Angesichts dieser Verfassungslage – so das Gericht - dürften sich nur unter ganz besonderen Umständen Gründe finden lassen, dem Untersuchungsausschuss Akten unter Berufung auf das Wohl des Bundes oder eines Landes vorzuenthalten. Solche Gründe könnten sich insbesondere aus dem Gewaltenteilungsgrundsatz ergeben. Die Verantwortung der Regierung gegenüber Parlament und Volk setze notwendigerweise einen Kernbereich exekutive Eigenverantwortung“ voraus, der einen auch von parlamentarischen Untersuchungsausschüssen grundsätzlich nicht ausforschbaren Initiativ-, Beratungs- und Handlungsbereich einschlieÙe. Dazu gehöre zum Beispiel die Willensbildung der Regierung selbst, sowohl hinsichtlich der Erörterungen im Kabinett als auch bei der Vorbereitung von Kabinetts- und Ressortentscheidungen, die sich vornehmlich in ressortübergreifenden und –internen Abstimmungsprozessen vollziehe.

Die Kontrollkompetenz des Bundestages erstrecke sich demnach grundsätzlich nur auf bereits abgeschlossene Vorgänge. Sie enthalte nicht die Befugnis, in laufende Verhandlungen und Entscheidungsvorbereitungen einzugreifen. Aber auch bei abgeschlossenen Vorgängen seien Fälle möglich, in denen die Regierung aus dem Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung geheim zu haltende Tatsachen mitzuteilen nicht verpflichtet sei.

b) Die Bundesverfassungsgerichtsentscheidung vom 17.06.2009

In seiner Entscheidung vom 17.06.2009 hebt das Bundesverfassungsgericht zunächst hervor, dass die Auslegung des Art. 44 GG und der das Untersuchungsausschussrecht konkretisierenden Vorschriften des Untersuchungsausschusses insbesondere bei der Frage, welche Befugnisse einem

Untersuchungsausschuss zustünden, zu berücksichtigen habe, dass diese Bestimmungen die Voraussetzungen für eine wirksame parlamentarische Kontrolle schaffen sollen.³⁴ Die Beweismittel und die Beweistatsachen müssten in einer für die Vollziehbarkeit des Beschlusses hinreichend bestimmten Weise angegeben werden; das Beweisziel müsse erkennbar, die jeweiligen Beweismittel müssten abgrenzbar sein.³⁵ Dabei seien jedoch die Besonderheiten des parlamentarischen Untersuchungsverfahrens angemessen zu berücksichtigen. Das Untersuchungsverfahren diene anderen Zielen als ein Strafverfahren. Während im Strafverfahren die Verwirklichung eines bestimmten festumrissenen Tatbestandes im Hinblick auf die individuelle Schuld einer Person geprüft werde, gehe es im Untersuchungsausschuss um die Aufklärung eines Sachverhalts zu politischen Zwecken, vor allem um die Wahrnehmung der Kontrollfunktion des Parlaments. Die einzelne Beweiserhebung eines Untersuchungsausschusses müsse daher nicht auf bestimmte Tatsachen bezogen sein, sondern könne darauf abzielen, zunächst „Licht ins Dunkel“ eines Untersuchungskomplexes zu bringen, um auf diese Weise die Aufklärung von politischen Verantwortlichen zu ermöglichen.³⁶ Die Grenze zulässiger Ausforschung sei erst dort erreicht, wo Beweisanträge ohne jegliche tatsächliche Grundlage „völlig ins Blaue hinein“ gestellt würden.³⁷

Akten seien bei der Untersuchung politischer Vorgänge ein besonders wichtiges Beweismittel. Sie hätten gegenüber Zeugenaussagen in der Regel einen höheren Beweiswert, weil das Gedächtnis von Zeugen aus mancherlei Hinsicht unergiebig werden könne. Der Untersuchungsausschuss müsse sich nicht mit Aktenauskünften zufriedengeben oder sein Verlangen auf bestimmte Aktenteile beschränken. Vielmehr solle er sich anhand der vollständigen Akten selbst ein Bild vom Umfang ihrer

³⁴ BVerfG, 2 BvE 3/07 vom 17.06.2009, Rn. 105.

³⁵ A. a. O., Rn. 110.

³⁶ A. a. O., Rn. 111.

³⁷ Ebenda.

Entscheidungserheblichkeit machen können. Der Vorlageanspruch beziehe sich grundsätzlich auf alle Akten, die mit dem Untersuchungsgegenstand in Zusammenhang stünden. Bei einem Ersuchen auf Aktenvorlage müsse nicht bereits feststehen, dass die Unterlagen auch tatsächlich entscheidungserhebliches Material oder entsprechende Beweismittel enthielten. Es reiche aus, wenn sie Hinweise hierauf geben könnten.³⁸

4. Folgerungen

Strukturell stellt sich die Rechtslage nach den Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts demzufolge so dar:

Grundsätzlich besitzen parlamentarische Untersuchungsausschüsse einen umfassenden Herausgabeanspruch, weil nur so gewährleistet ist, dass er bei der Wahrnehmung seiner Kontrollrechte über die erforderlichen Handlungsmöglichkeiten verfügt.

Den konkreten verfassungsrechtlichen Bezugspunkt für beide Urteile lieferte Art. 44 GG. Für die Ausdeutung der Stellung und der Kompetenzen von parlamentarischen Untersuchungsausschüssen ist das jedoch nicht der entscheidende Punkt. Die maßgebliche Orientierungsgröße ist vielmehr die Gewährleistung des Funktionierens des parlamentarischen Regierungssystems insgesamt. Alle „Teilsysteme“ – damit auch die Exekutive, das Parlament als Ganzes wie auch Parlamentsausschüsse – haben sich daran zu orientieren, dass es insoweit nicht zu Beeinträchtigungen kommt. Wenn demzufolge – richtiger Weise – auf der Handlungsebene der Exekutive zugestanden wird, gestalterisch tätig zu werden und das Parlament das zuzulassen hat, dann korrespondiert dies zwingend mit der Einräumung und Ermöglichung von parlamentarischen Kontrollrechten. Das gilt namentlich dann, wenn es auf der Seite der Exekutive u.U. ein Fehlverhalten gegeben hat und es dadurch möglicherweise zu Missständen gekommen ist, die aufzuklären sind.

³⁸ A. a. O., Rn. 113.

Wir haben es also durchgängig mit einem System von „checks and balances“ zu tun. Ausformungen und Beschränkungen der Handlungsmöglichkeiten haben innerhalb dieses Systems und unter Beachtung von „Spielregeln“ stattzufinden, die die grundlegenden Verfassungsprinzipien vorgeben. Vor dem Hintergrund ist unerheblich, ob die Anspruchsgrundlage, von der aus operiert wird, Art. 44 oder Art. 35 GG ist.

Wohl aber ist mit Blick auf den Gewaltenteilungsgrundsatz im Sinne eines Regel-Ausnahme-Prinzips der grundsätzlich bestehende umfassende Anspruch auf Aktenherausgabe dann eingeschränkt, wenn der Kernbereich exekutiver Verantwortung betroffen ist.

Darauf ist im weiteren Verlauf³⁹ ausführlicher und grundsätzlicher einzugehen.

³⁹ Siehe dazu sogleich unter III.

III. Mögliche Begrenzungen des Aktenherausgabeanspruchs aus dem Gewaltenteilungsgrundsatz – hier: „Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung“

Um insoweit zu einer angemessenen Bewertung gelangen zu können, werden im Folgenden zunächst die verfassungsrechtsdogmatischen Grundlinien entfaltet (unter 1.) und anschließend Folgerungen abgeleitet (unter 2.).

1. Verfassungsrechtsdogmatische Grundlinien

Nach der schon mehrfach erwähnten grundlegenden Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Flick-Untersuchungsausschuss⁴⁰ sehen die Regularien des Zusammenspiels von - in dem Fall - Bundesregierung und Untersuchungsausschuss wie folgt aus:

Zunächst hat die Bundesregierung gegenüber einem Aktenherausgabeanspruch des Untersuchungsausschusses zu prüfen, ob sich überhaupt geheim zu haltende Tatsachen in jenen Akten befinden, die mit dem Untersuchungsauftrag im Zusammenhang stehen. Ist das gegeben, so eröffnet die Geheimschutzordnung des Deutschen Bundestages Möglichkeiten, dem von der Bundesregierung festzulegenden Geheimhaltungsgrad Rechnung zu tragen. Hat der Untersuchungsausschuss Grund zu der Annahme, dass zurückgehaltene Informationen mit dem ihm erteilten Kontrollauftrag zu tun haben und besteht er deshalb auf Herausgabe der Akten, so muss die Regierung die vom Untersuchungsausschuss genannten Gründe erwägen und – sollten sie die Auffassung der Bundesregierung nicht erschüttern können – prüfen, welche Wege beschritten werden können, um den Untersuchungsausschuss davon zu überzeugen, dass seine Annahme nicht zutrifft.

⁴⁰ Siehe dazu oben unter II. 3. a).

Die daraus resultierende zentrale Aussage lautet, dass sich angesichts der geschilderten Verfassungslage und der Verfahrensmöglichkeiten nur in ganz besonderen Umständen Gründe finden lassen, dem Untersuchungsausschuss Akten unter Berufung auf das Wohl des Bundes oder eines Landes vorzuenthalten. Derartige Gründe können sich insbesondere aus dem Gewaltenteilungsgrundsatz ergeben. Die Verantwortung der Regierung gegenüber Parlament und Volk – so das Gericht – setze notwendigerweise einen „Kernbereich exekutive Eigenverantwortung“ voraus, der einen auch von parlamentarischen Untersuchungsausschüssen grundsätzlich nicht ausforschbaren Initiativ-, Beratungs- und Handlungsbereich einschlieÙe.⁴¹ Dazu gehöre zum Beispiel die Willensbildung der Regierung selbst und zwar sowohl hinsichtlich der Erörterungen im Kabinett als auch bei der Vorbereitung von Kabinetts- und Ressortentscheidungen, die sich vornehmlich in ressortübergreifenden und –internen Abstimmungsprozessen vollziehe. Die Kontrollkompetenz des Bundestages erstreckte sich demnach grundsätzlich nur auf bereits abgeschlossene Vorgänge. Sie enthalte nicht die Befugnis, in laufende Verhandlungen und Entscheidungsvorbereitungen einzugreifen. Aber auch bei abgeschlossenen Vorgängen seien Fälle möglich, in denen die Regierung aus dem Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung geheim zu haltende Tatsachen mitzuteilen nicht verpflichtet sei.⁴² Für den konkret zu entscheidenden Fall – die Herausgabe von Steuerdaten – hat es das Bundesverfassungsgericht nicht für erforderlich gehalten, diese Grenzen abschließend zu beschreiben.

2. Folgerungen

Die hier ausführlich referierten und kommentierten Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts bezogen sich auf die Reichweite der Befugnisse von Untersuchungsausschüssen des Bundestages im

⁴¹ BVerfGE 67, 100, JURIS-Rn. 127.

⁴² A. a. O., JURIS-Rn. 128.

Verhältnis zur Bundesregierung. Dementsprechend war die Anspruchsgrundlage Art. 44 GG, genauer Art. 44 Abs. 3 in Verbindung mit den Absätzen 1 und 2 GG. Wie oben⁴³ dargelegt wurde, kommt vorliegend Art. 44 GG als Anspruchsgrundlage nicht in Frage, weil es sich hier um das Verhältnis eines Landes-Untersuchungsausschusses zum Bundeskanzleramt handelt. Unter Beachtung der soeben bereits angestellten grundsätzlichen Überlegungen ist deshalb zu prüfen, ob die Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts mit der Entfaltung eines klar konturierten Regel-Ausnahme-Systems hier überhaupt herangezogen werden können. Vom Bundeskanzleramt ist dies bestritten worden, so besonders deutlich in dem letzten Schreiben vom 30.09.2010⁴⁴. Das gilt insbesondere mit Blick auf die Aussage, der Anspruch seine Grundlage „lediglich“ in der allgemeinen Amtshilfe nach Art. 35 Abs. 1 GG.⁴⁵

a) Mit Blick auf die Anspruchsgrundlage

In dem Zusammenhang lösen die Bestimmungen der Niedersächsischen Verfassung für das Bundeskanzleramt keine rechtliche Bindung aus, weil der Geltungsanspruch einer Landesverfassung die Ebene des Bundes nicht zu erreichen vermag.⁴⁶

Bezogen auf das Vorgehen wird diskutiert, ob die ersuchte Behörde – hier also das Bundeskanzleramt – eine selbständige Rechtmäßigkeitsprüfung vornehmen darf.⁴⁷ Das wird man eindeutig zu bejahen haben, weil die in Anspruch genommene Behörde gem. Art. 20 Abs. 3 GG ihrerseits an Recht und Gesetz gebunden ist und sich ggf. nicht damit exkulpieren könnte, sie sei nur dem Ersuchen des Untersuchungsausschusses nachgekommen.⁴⁸

Indes handelt es sich vorliegend nicht darum, dass das Bundeskanzleramt verhindern möchte, an einer Rechtsverletzung mitzuwirken. In den

⁴³ Unter II. 1.

⁴⁴ Siehe dazu oben unter I. 2.

⁴⁵ Siehe auch dazu oben unter II. 1.

⁴⁶ Siehe dazu nur GLAUBEN, in: GLAUBEN/BROCKER, Das Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse in Bund und Ländern, 2005, § 17 Rn. 13, mwN.

⁴⁷ Zum Streitstand siehe GLAUBEN, a. a. O., Rn. 15, mwN.

⁴⁸ Ebenso dezidiert GLAUBEN, ebenda.

Stellungnahmen des Bundeskanzleramtes wird moniert, der Einsetzungs- bzw. Beweisbeschluss des Untersuchungsausschusses sei so weit gefasst, dass er auch Bundesangelegenheiten umfasse. Damit wird – lediglich – darauf abgestellt, dass der erforderliche Landesbezug fehle.⁴⁹ Mit der hier angesprochenen Frage der Befugnis zu einer selbständigen Rechtmäßigkeitsprüfung hat das nichts zu tun.

b) Mit Blick darauf, dass ein Landesuntersuchungsausschuss tätig wird

Die Frage spitzt sich somit darauf zu, ob sich Restriktionen daraus ergeben, dass hier ein Landesuntersuchungsausschuss im Verhältnis zu einer Behörde des Bundes tätig wird.

Art. 35 Abs. 1 GG liefert dafür keine Handhabe. Die Verpflichtung trifft sämtliche Behörden; eine wie auch immer geartete Differenzierung oder Stufung in vertikaler oder horizontaler Hinsicht findet nicht statt. Demzufolge sind auch Bundesbehörden gegenüber Untersuchungsausschüssen der Länder zu Amtshilfe verpflichtet. Das folgt bereits aus dem Wortlaut der Bestimmung. Anhaltspunkte für eine einschränkende Interpretation sind dort nicht vorhanden.

Gestützt wird dieses Ergebnis durch teleologische Überlegungen, die letztlich auf die Gewährleistung der einzelnen Ausprägungen des parlamentarischen Regierungssystems zielen. Das Grundgesetz und die Landesverfassungen enthalten eine Vielzahl von Normierungen, mit denen das Ziel verfolgt wird, eine wirksame parlamentarische Kontrolle sicherzustellen. Dem muss nicht zuletzt bei der Auslegung und Anwendung des Verfahrensrechts Rechnung getragen werden. Für einen parlamentarischen Untersuchungsausschuss ist es unumgänglich, zur Erfüllung seines in der Verfassung verankerten Untersuchungsauftrages die zur aufgegebenen Sachverhaltsklärung erforderlichen Beweise erheben zu können. Dem kommt keine geringere Bedeutung als die Tatsachenermittlung im Strafverfahren zu. Insoweit gibt es keinen

⁴⁹ Siehe dazu unten unter V.

Unterschied zwischen Untersuchungsausschüssen des Bundes und denen eines Landesparlaments. Auch das landesverfassungsrechtlich vorgegebene parlamentarische Regierungssystem wird grundlegend durch die Kontrollfunktion der Parlamente geprägt. Um die Kontrolle effektiv wahrnehmen zu können, sind parlamentarische Untersuchungsausschüsse unverzichtbar. Sie gehören deshalb zu den „Essentialen des demokratischen Prinzips“, das Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG für die verfassungsmäßige Ordnung – auch (!) – in den Ländern fordert. Daraus folgt, dass die parlamentarischen Untersuchungsausschüssen durch Landesverfassungsrecht verliehene Beweiserhebungsbefugnis sich nicht nur auf die im Staatsgebiet des jeweiligen Landes gelegenen Beweismittel bezieht. Vielmehr gibt es eine bundesweite Zeugnispflicht gegenüber Untersuchungsausschüssen eines Landes; Entsprechendes gilt für die Beiziehung von Unterlagen. Die Tatsache, dass im vorliegenden Fall der Aktenherausgabeanspruch „nur“ von dem Untersuchungsausschuss eines Landes geltend gemacht wird, hat auf die Pflichtenstellung des Bundeskanzleramtes also keinen Einfluss. Ihm ist genauso Folge zu leisten, als wenn der Anspruch von einem Untersuchungsausschuss des Deutschen Bundestages geltend gemacht würde.

c) Mit Blick auf den „Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung“

Schließlich ist zu erörtern, ob in Anwendung der Grundsätze, wie sie vom Bundesverfassungsgericht entwickelt worden sind, die Haltung des Bundeskanzleramtes eine zulässige Ausformung der Rechtsfigur „Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung“ darstellt. Dabei ergibt sich Folgendes:

Sämtliche vom Untersuchungsauftrag erfassten Sachverhalte betreffen keine aktuellen politischen Willensbildungsprozesse. Der gegenwärtige Initiativ-, Beratungs- und Handlungsbereich der Exekutive ist nicht tangiert. Das gilt sowohl für die Ebene des Bundes als auch des Landes. Auch ressortübergreifende und –interne Abstimmungsprozesse in Arbeitsgruppen, Abteilungen, nachgeordneten Behörden usw. sind nicht betroffen.

Das gilt unabhängig davon, dass selbstverständlich nicht auszuschließen ist, dass die Ergebnisse, die der Untersuchungsausschuss durch seine Arbeit zu Tage fördert, Auswirkungen auf die allgemeine politische Diskussion, darüber hinaus auch auf den Umgang mit den in der Asse gelagerten Fässern haben könnten. In der politischen Diskussion kann niemals ausgeschlossen werden, dass Vorgänge aus der Vergangenheit verhandelt, bewertet werden und zu neuen Sichtweisen führen. Insofern bewegen sich alle politischen Akteure in einem Kontinuum, das Trennlinien, sei es Parlamentsperioden oder Regierungskonstellationen, transzendiert.

Darum geht es bei dem vom Bundesverfassungsgericht verlangten Schutz von laufenden Verhandlungen und Entscheidungsvorbereitungen der Exekutive aber auch nicht. Es soll nicht die argumentative Nutzung von auf die Vergangenheit bezogenen Erkenntnissen verhindert werden, sondern die Beeinträchtigung eines unbefangenen Wägens, Argumentierens und Planens im Vorfeld von jetzt oder in der Zukunft anstehenden Entscheidungen. Die insoweit bestehende Linie wäre erst dann überschritten, wenn der Untersuchungsausschuss etwa verlangen würde, Akten/Dokumente/Unterlagen zu bekommen, die sich auf aktuell laufende oder in Vorbereitung befindliche Beratungs- und Entscheidungsprozesse der Regierung beziehen. Davon kann indes keine Rede sein: Die klar formulierte zeitliche Fixierung und Limitierung der Vorgänge, die untersucht werden sollen, steht dem vielmehr eindeutig entgegen.

Darauf weist zunächst die durchgängige Verwendung des Imperfekts („waren“ oder dergleichen) bei der Benennung der zu beantwortenden Fragen hin.⁵⁰ Mit Blick auf einzelne Fragenkomplexe werden auch konkrete Jahreszahlen genannt („Aus welchen Gründen wurde 1992 beschlossen, ...?“)⁵¹

Die bis in die Gegenwart reichenden Fragestellungen⁵² haben demgegenüber mit dem hier diskutierten Herausgabeverlangen von Akten des Bundeskanzleramtes nichts zu tun.

⁵⁰ Siehe dazu oben unter I.

⁵¹ Siehe dazu etwa in der Ausgangslage unter II. zu 2. f).

⁵² Sehe etwa Ausgangslage II. zu 4. I).

Es ist demnach festzuhalten, dass der grundsätzlich bestehende Anspruch des Untersuchungsausschusses auf Herausgabe der vollständigen Akten nicht dadurch begrenzt oder sogar zum Scheitern gebracht wird, dass hier der Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung mit seinem grundsätzlich nicht ausforschbaren Initiativ-, Beratungs- und Handlungsbereich zum Tragen kommt.

Vielmehr haben wir es mit dem gewissermaßen klassischen Bereich zu tun, bei dem sich die Kontrollkompetenz auf bereits abgeschlossene Vorgänge erstreckt.

Von seinem verfassungsrechtsdogmatischen prinzipiellen Ausgangspunkt aus ist damit die Gewichtung eindeutig verteilt: Die ohnehin schon bestehende Regel-Ausnahmesituation – also prinzipiell Anspruch des Untersuchungsausschusses – ausnahmsweise Verweigerungsrechte der Regierung – erfährt eine weitere Zuspitzung dergestalt, dass es in Ausnahme-Situationen Fälle geben mag, in denen auch bei abgeschlossenen Vorgängen die Regierung aus dem Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung heraus geheim zu haltende Tatsachen mitzuteilen nicht verpflichtet ist.

Benennt allerdings – wie im vorliegenden Fall – die Regierung nicht die Gründe, die ihrer Meinung nach die Nichtoffenbarung rechtfertigen, dann spricht per se bereits vieles dafür, dass es derartige Gründe tatsächlich auch nicht gibt, es sich vielmehr um ein unsubstantiiertes Vorbringen handelt, das schon aus dem Grunde keinen Bestand haben kann. Diese Einschätzung bekommt noch ein zusätzliches Gewicht dadurch, dass der Untersuchungsausschuss in mehreren Schreiben sehr eindringlich um die Benennung derartiger Gründe gebeten hat. Exemplarisch seien nur folgende Passagen genannt:

„...Gleichwohl sieht der Ausschuss Sie in der Pflicht, die Ablehnung der Vorlage weiterer Akten oder Aktenbestandteile noch substantiiert zu begründen. ...“⁵³

„... Der Ausschuss bittet Sie um Mitteilung **bis zum 28. September 2010**, ob Sie unsere Rechtsauffassung ... teilen und beabsichtigen, weitere Unterlagen vorzulegen bzw. die Nichtvorlage bei Ihnen vorhandener

⁵³ Schreiben des Direktors beim Niedersächsischen Landtag vom 22.04.2010.

Unterlagen, die im Zusammenhang mit dem Untersuchungsauftrag des Ausschusses stehen, substantiiert zu begründen....⁵⁴

Wenn das Bundeskanzleramt davon abgesehen hat, auf dieses Vorbringen einzugehen und es bis zuletzt vorgezogen hat, es bei der Pauschalformulierung von dem geschützten Bereich des Regierungshandelns zu belassen,⁵⁵ dann deutet alles darauf hin, dass es tatsächlich derartige Rechtfertigungsgründe nicht gibt. Jedenfalls muss in der Bewertung die beharrliche Weigerung, sich inhaltlich zu äußern, dazu führen, dem Herausgabeanspruch in vollem Umfang Geltung zu verschaffen.

Als weiterer Gesichtspunkt kommt hinzu, dass die Vorgänge, um deren Aufklärung es geht und auf die sich die Akten beziehen, Jahrzehnte zurückliegen. Sämtliche Akteure, die seinerzeit wie auch immer auf Entscheidungsprozesse Einfluss genommen haben, sind schon längst nicht mehr aktiv. Sie spielen in Entscheidungsprozessen, die dem Gegenstande nach sich auf ähnliche Vorgänge beziehen wie die vom Untersuchungsausschuss behandelten, keinerlei Rolle mehr. Einen auch nur mittelbaren Einfluss auf das Verhalten der Personen, deren Aktivitäten in den Unterlagen dokumentiert sind, auf ihr Agieren in aktuellen Konstellationen und auf heutigen Handlungsfeldern gibt es nicht. Sollte sich die Formulierung des Bundesverfassungsgerichts, dass es auch bei abgeschlossenen Fällen Konstellationen geben könne, in denen das Geheimhaltungsinteresse ausnahmsweise überwiegt, sich also darauf beziehen, die unbefangene, freie Meinungsbildung im exekutiven Bereich auch insoweit zu schützen, dass der gleitende Übergang der Beschäftigung mit abgeschlossenen Vorgängen einerseits, deren Ausstrahlung auf aktuelle Willensbildungsprozesse andererseits gemeint sein, so kommt das hier nicht zum Tragen.

⁵⁴ Schreiben des Direktors beim Niedersächsischen Landtag vom 18.10.2010.

⁵⁵ Siehe dazu die Ausgangslage unter I.2.

Zwischenergebnis: Nach alledem ist die Berufung des Bundeskanzleramtes auf einen angeblich geschützten Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung nicht tragfähig.

IV. Reduzierung der Reichweite des Anspruchs wegen Unbestimmtheit des Untersuchungsauftrags?

Oben⁵⁶ wurde bereits dargelegt, dass ein Untersuchungsausschuss nicht „ins Blaue hinein“ Beweiserhebungen betreiben darf. Wäre das hier der Fall, könnte auf der Grundlage auch kein Aktenherausgabeanspruch entwickelt werden.

Tatsächlich zeichnet sich der Untersuchungsauftrag durch ein hohes Maß – wenn nicht Höchstmaß – an Präzision und Differenzierung aus.⁵⁷ Sowohl die Gegenstandsbereiche, mit denen sich der Ausschuss beschäftigen wollte – und beschäftigt hat - , werden in einer langen Aufzählung genau benannt als auch die Wege, die beschritten werden sollen, um die dafür benötigten Informationen und Einschätzungen zu erhalten, werden Schritt für Schritt und mit großer Transparenz bezeichnet.

Vor dem Hintergrund gibt es keinerlei Anknüpfungspunkte dafür, eine Reduzierung der Reichweite des Anspruchs wegen Unbestimmtheit des Untersuchungsauftrages auch nur zu erwägen.

⁵⁶ Unter II. 3.

⁵⁷ Siehe dazu die Auslistung unter I. 1.

V. Reduzierung der Reichweite des Anspruchs wegen fehlenden Landesbezuges?

Das Bundeskanzleramt begründet seine Weigerung, Akten herauszugeben, u.a. damit, ein Landesbezug sei nicht gegeben. Ein solcher Bezug sei aber erforderlich, um den Landesuntersuchungsausschuss überhaupt in die Lage zu versetzen, einen solchen Anspruch geltend machen zu können.⁵⁸

Die Prämisse trifft zu: Selbstverständlich ist der Untersuchungsausschuss eines Bundeslandes nicht befugt, Missstände in einem anderen Bundesland oder auf der Ebene des Bundes aufzuklären. Dazu bedarf es keiner weiteren Erläuterungen. Indes lässt sich daraus nicht die Folgerung ableiten, der 21. Untersuchungsausschuss würde deshalb seine Kompetenzen überschreiten. Das Gegenteil ist richtig. Das ergibt sich aus folgenden Erwägungen:

Das Bergwerk Asse liegt in Niedersachsen. Etwaige Missstände im Zusammenhang mit der Lagerung oder Ablagerung von radioaktivem Material tangieren niedersächsische staatliche und kommunale Einrichtungen; möglicherweise sind auch Anwohner betroffen. Diese etwaigen Missstände können nur aufgeklärt werden, indem das Verhalten der maßgeblichen Akteure einer Prüfung unterzogen wird. Solche Akteure waren zunächst eine ganze Reihe von niedersächsischen Behörden. Deshalb ist es konsequent, dass sich zahlreiche Beweisbeschlüsse des Ausschusses darauf richten, hier zu einer Klärung zu gelangen.⁵⁹

Kontinuierlich war bezogen auf die Asse aber auch der Bund ein wichtiger Akteur. Dabei geht es nicht um allgemeine Rahmensetzungen in der Kernenergiepolitik. Sie hatten zwar selbstverständlich Auswirkungen auf das, wofür die Asse genutzt werden sollte und auch genutzt wurde. Allerdings würde das nicht ausreichen, um den hier zu verlangenden

⁵⁸ Siehe dazu oben unter I. 2.

⁵⁹ Siehe dazu die oben unter I. 1. wiedergegebenen Beschlüsse.

Landesbezug zu begründen. Anderenfalls gäbe es in einer zunehmend durch Bundesgesetze geprägten Normenlandschaft so gut wie keine Bereiche mehr, in denen nicht Bundesbehörden von Landesuntersuchungsausschüssen im Zuge von Beweiserhebungen herangezogen werden könnten.

Bei der hier zur Prüfung anstehenden Konstellation gab es aber eine sehr konkrete, kontinuierliche Einflussnahme auf Abläufe durch Einrichtungen des Bundes: Das Helmholtz Zentrum München wurde am 23.06.1964 als Gesellschaft für Strahlenforschung (GSF) in der Rechtsform einer GmbH gegründet. Die Finanzierung lag zu 90% beim Bund und zu 10% beim Freistaat Bayern. Nach dem Gesellschaftsvertrag vom 13.02.1978 waren Gesellschafter die Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch den Bundesminister für Bildung und Forschung, sowie der Freistaat Bayern, vertreten durch den Bayerischen Staatsminister der Finanzen. Als Betreiber (!) des Bergwerks Asse II bestimmte in dem fraglichen Zeitraum die GSF nicht nur die grundsätzliche Ausrichtung, sondern auch konkrete Abläufe. Und schon aufgrund der gesellschaftsrechtlichen Struktur waren der zuständige Bundesminister bzw. die Bundesregierung insgesamt jederzeit in der Lage, Einfluss zu nehmen und die Entwicklung maßgeblich zu prägen.

Erwähnt sei in dem Zusammenhang weiterhin, dass die Zuwendungen des BMBF an die GSF zwischen den Jahren 1967 und 1992 mit der Zweckbindung Asse II insgesamt 453010290,80 DM betragen.⁶⁰ Damit wurden nicht zuletzt diejenigen Maßnahmen in der Asse finanziert, die jeweils vom Bund gewollt waren.⁶¹ Der unmittelbare Zusammenhang zwischen Aktivitäten auf Bundes- und auf Landesebene ist somit mehr als augenfällig.

Um sich ein umfassendes Bild von den Vorgängen und den relevanten Einflussfaktoren machen zu können, ist es deshalb unabdingbar, auch das Handeln von Bundesbehörden und von ihnen kontrollierten Einrichtungen in den Blick zu nehmen.

⁶⁰ Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, BT-Drs. 17/1348.

⁶¹ Siehe dazu nur die detailreichen Ausführungen bei MÖLLER, Endlagerung radioaktiver Abfälle in der Bundesrepublik Deutschland, 2009, S. 146 ff. mwN.

Zwischenergebnis:

Der Landesbezug ist somit gegeben, der Einwand des Bundeskanzleramtes – auch insofern - nicht tragfähig.

VI. Sonstige Limitierungen?

Prinzipiell vorstellbar sind Limitierungen, weil Grundrechte kollidieren (dazu unter 1.), oder weil rechtsmissbräuchlich vorgegangen wird (dazu unter 2.).

1. Kollidierende Grundrechte

Prinzipiell kann es selbstverständlich Konstellationen geben, bei denen Grundrechte der Herausgabe von Akten entgegenstehen könnten. Gäbe es hier ein Spannungsverhältnis, so wäre ein Ausgleich im Wege der praktischen Konkordanz in der Weise herzustellen, dass das Beweiserhebungsrecht des Parlamentarischen Untersuchungsausschusses einerseits, der Grundrechtsschutz andererseits soweit auszutarieren wären, dass beide soweit wie möglich ihre Wirkungen entfalten könnten.⁶²

Es ist jedoch überhaupt nicht ersichtlich, dass im vorliegenden Fall der Schutz von Grundrechten im Zusammenhang mit der Herausgabe von Akten des Bundeskanzleramtes eine Rolle spielen könnte. Anders als in der Entscheidung zum Flick-Untersuchungsausschuss⁶³ geht es hier nicht um das Agieren Privater, das als Bestandteil der Aufklärungsaktivitäten des Untersuchungsausschusses mit in den Blick geraten könnte. Untersucht werden vielmehr – wenn überhaupt – Aktivitäten von Hoheitsträgern, ggf. von sog. Beliehenen Unternehmern, im Kontext staatlichen Handelns. Von

⁶² Siehe dazu nur BVerfGE 77, 240 (ständige Rechtsprechung).

⁶³ Siehe dazu oben unter II. 3. a).

daher scheidet eine mögliche Beschränkung mit Blick auf kollidierende Grundrechte aus.⁶⁴

2. Rechtsmissbrauch

Selbstverständlich ist prinzipiell vorstellbar, dass – auch – ein Parlamentarischer Untersuchungsausschuss rechtsmissbräuchlich agiert, indem er die ihm verliehenen weitgehenden rechtlichen Möglichkeiten in rechtlichen Anforderungen zuwiderlaufender Weise benutzt.⁶⁵ Davon kann vorliegend aber nicht die Rede sein: Es geht um die Aufklärung eines möglichen Missbrauchs mit einer Reihe von Facetten und Ausprägungen. Wie oben ausführlich dargelegt wurde,⁶⁶ ist die sog. Missbrauchs-Enquete gerade der Prototyp eines parlamentarischen Untersuchungsausschusses. Dass konkret in irgendeiner Weise das parlamentarische Untersuchungsrecht ausgenutzt würde, um sachwidrige Ziele zu verfolgen, ist nicht ersichtlich.

Zwischenergebnis:

Der Aktenherausgabeanspruch wird auch durch sonstige Limitierungen nicht beschränkt oder gar ausgehebelt.

⁶⁴ Nur am Rande sei erwähnt, dass das Bundeskanzleramt bei der Begründung der Ablehnung des Herausgabeanspruchs zu schützende Grundrechte auch nicht ins Feld geführt hat.

⁶⁵ Als Auffangkategorie versteht man unter Rechtsmissbrauch die zweckwidrige Inanspruchnahme eines Rechts. Siehe dazu die §§ 226 und 242 BGB.

⁶⁶ Siehe unter II. 3.

VII. Folgerungen

Der 21. Parlamentarische Untersuchungsausschuss des Niedersächsischen Landtages hat einen verfassungsrechtlich abgesicherten Anspruch gegen das Bundeskanzleramt auf Herausgabe der dort geführten Akten, Schriftstücke und elektronisch gespeicherten Dokumente zu den in Abschnitt I. Ziffer 1 – 5 des Landtagsbeschlusses vom 16.06.2009 bezeichneten Vorgänge. Die Rechtsposition, die der Direktor beim Niedersächsischen Landtag in seinem Schreiben vom 25.01. sowie vom 22.04.2010 eingenommen hat, trifft zu. Demgegenüber halten die Einwände, die das Bundeskanzleramt in seinen Schreiben vom 23.03. sowie 30.09.2010 erhoben hat, einer verfassungsrechtlichen Überprüfung nicht stand.

VIII. Begründungspflichten bei Verweigerung der Aktenbereitstellung

In den Schreiben an das Bundeskanzleramt wird mehrfach darum ersucht, für den Fall, dass eine Pflicht zur Aktenvorlage verneint werde, die Ablehnung zu begründen.⁶⁷ Tatsächlich wären die Handlungsmöglichkeiten des Untersuchungsausschusses substantiell beschnitten, wenn eine pauschale Berufung auf den Bereich exekutive Eigenverantwortung die Herausgabeverweigerung rechtfertigen könnte. In dem Fall wäre nämlich zu befürchten, dass auch belastendes Material dem Untersuchungsausschuss vorenthalten würde.⁶⁸ Dies gilt vor allem dann, wenn es sich um abgeschlossene Vorgänge handelt.⁶⁹ Daraus folgt, dass die Regierung nachvollziehbar darlegen muss, wieso die angeforderten Akten dem exekutiven Kernbereich zuzuordnen sein sollen und warum sie, obwohl es sich um abgeschlossene Vorgänge handelt, dem Untersuchungsausschuss nicht zugänglich gemacht werden. Unter Berufung auf die Flick-Entscheidung⁷⁰ verlangt deshalb GLAUBEN eine eingehende Begründung, da anderenfalls auch erhebliche Skandale oder Missstände innerhalb einer Regierung einer Untersuchung unzugänglich blieben.⁷¹

In den beiden vergleichsweise knapp gehaltenen Schreiben des Bundeskanzleramtes vom 23.03.2010 sowie vom 30.09.2010⁷² wird demgegenüber pauschal darauf verwiesen, dass es sich um den „geschützten Kernbereich des Regierungshandelns“ handle und eine weitergehende Darlegungspflicht nicht bestehe. In dem Schreiben vom 30.09.2010 wird diese Position noch einmal bekräftigt: Die Rechte und Pflichten im Verhältnis zwischen Bundesregierung und Landesparlament seien nicht den Rechten und Pflichten gleichzusetzen, die für das Verhältnis einer Regierung zu „ihrem“ Parlament gelten würden. Damit

⁶⁷ Siehe etwa Schreiben vom 22.04.2010 und vorher bereits im Schreiben vom 25.01.2010 („...substantiiert zu erläutern, ...“).

⁶⁸ GLAUBEN in Glauben/Brockner, Das Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse in Bund und Ländern, 2005, 212, unter Berufung auf SCHOLZ, AöR 105 (1980), S. 564 (608 f.).

⁶⁹ BremStGH NVwZ 1989, S. 953 (954 f.).

⁷⁰ BVerfGE 67. 100 (140).

⁷¹ A. a. O. S. 212 f., mwN.

⁷² Siehe dazu im Einzelnen die Sachverhaltswiedergabe unter I.

könne auch ein besonderes Begründungserfordernis nicht hergeleitet werden.

Wie oben⁷³ ausführlich dargelegt wurde, ist diese Rechtsposition nicht haltbar. Die Anforderungen, die das Bundesverfassungsgericht an die Begründungspflicht im Flick-Urteil entwickelt⁷⁴ und in seiner Entscheidung aus dem Jahre 2009 bekräftigt und weiterentwickelt hat, gelten also auch im vorliegenden Fall. Ihr ist das Bundeskanzleramt nicht gerecht geworden.

⁷³ Siehe unter II. 11.

⁷⁴ Siehe oben unter II. 3. a).

IX. Zusammenfassung der Ergebnisse

Die gutachtlichen Überlegungen führen zu folgenden Ergebnissen

1. Als Grundlage für die Herausgabe der Akten scheidet Art. 44 III GG aus, weil die Bestimmung ausschließlich vom Bundestag eingesetzte Untersuchungsausschüsse betrifft. Der 21. Parlamentarische Untersuchungsausschuss operiert auf der Grundlage von Art. 27 IV NV. Adressaten der Vorschrift sind auch Bundesbehörden. Beim Bundeskanzleramt handelt es sich um eine Bundesbehörde.
Die Reichweite des Anspruchs richtet sich nach Art. 35 Abs. 1 GG. Bei der Ausformung des Anspruchs ist zu berücksichtigen, dass Untersuchungsausschüsse im Rahmen des parlamentarischen Regierungssystems eine besondere Rolle haben.
2. Die materiell-rechtlichen Standards haben sich deshalb an den grundlegenden Aussagen des Bundesverfassungsgerichts (ständige Rechtsprechung seit dem 67. Band) zu orientieren. Diese Standards gelten auch für von Landtagen eingesetzte Untersuchungsausschüsse, weil sie für das Funktionieren des parlamentarischen Regierungssystems genauso essentiell sind wie vom Bundestag eingesetzte Untersuchungsausschüsse.
3. Bei einer Missbrauchs-Enquete stellt die Beweiserhebung das Kernstück der parlamentarischen Untersuchung dar. Daraus folgt:
 - Der Untersuchungsausschuss – und niemand anders – bestimmt über die Beweiserhebung und entscheidet also auch darüber, auf welche Beweismittel er wie zurückgreifen will.
 - Dabei ist der Untersuchungsausschuss mit denjenigen Befugnissen ausgestattet, deren er bedarf, um die ihm aufgegebenen Klärung von Zweifeln an der Rechtmäßigkeit von Regierungs- oder Verwaltungsmaßnahmen wirksam vornehmen zu können. Zu diesen Befugnissen gehört das Recht auf Einsichtnahme in die Akten der Regierung.
 - Nur in ganz besonderen Umständen lassen sich Gründe finden, dem Untersuchungsausschuss Akten vorzuenthalten. Derartige Gründe

können sich insbesondere aus dem Gewaltenteilungsgrundsatz ergeben. Die Verantwortung der Regierung gegenüber Parlament und Volk setzt notwendigerweise einen Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung voraus, der einen auch von parlamentarischen Untersuchungsausschüssen grundsätzlich nicht ausforschbaren Initiativ-, Beratungs- und Handlungsbereich einschließt. Dazu gehört die Willensbildung der Regierung selbst, aber auch die Vorbereitung von Kabinetts- und Ressortentscheidungen, die sich vornehmlich in ressortübergreifenden und –internen Abstimmungsprozessen vollzieht. Die Kontrollkompetenz von Untersuchungsausschüssen erstreckt sich demnach grundsätzlich nur auf bereits abgeschlossene Vorgänge. Auch bei abgeschlossenen Vorgängen sind ganz ausnahmsweise Fälle möglich, in denen die Regierung aus dem Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung stammende Tatsachen mitzuteilen nicht verpflichtet ist.

4. Sämtliche vom 21. Parlamentarischen Untersuchungsausschuss des Niedersächsischen Landtages erfasste Sachverhalte betreffen keine aktuellen politischen Willensbildungsprozesse. Der gegenwärtige Initiativ-, Beratungs- und Handlungsbereich der Exekutive ist nicht tangiert. Das gilt sowohl für die Ebene des Bundes als auch des Landes. Die klar formulierte zeitliche Fixierung und Limitierung der Vorgänge, die untersucht werden sollen, steht dem eindeutig entgegen. Es geht um den gewissermaßen klassischen Bereich, bei dem sich die Kontrolle auf bereits abgeschlossene Vorgänge erstreckt.
5. Verfassungsrechtsdogmatisch ist deshalb die Gewichtung eindeutig verteilt: Die ohnehin schon bestehende Regel-Ausnahmesituation – prinzipiell Anspruch des Untersuchungsausschusses, ausnahmsweise Verweigerungsrecht der Regierung – erfährt nochmals eine weitere Verschiebung zugunsten des parlamentarischen Enquete-Rechts und zu Lasten von Verweigerungsrechten der Regierung.

6. Im vorliegenden Fall hat das Bundeskanzleramt die besonderen Gründe, die seiner Meinung nach die Nichtoffenbarung rechtfertigen, nicht benannt. Das spricht bereits per se dafür, dass es derartige Gründe tatsächlich nicht gibt, es sich vielmehr um ein unsubstantiiertes Vorbringen handelt, das schon deshalb keinen Bestand haben kann. Jedenfalls führt in der Bewertung die beharrliche Weigerung, sich inhaltlich zu äußern, dazu, dem Herausgabeanspruch in vollem Umfang Geltung zu verschaffen. Hinzu kommt, dass ein auch nur mittelbarer Einfluss auf das Verhalten von Personen, deren Aktivitäten in den Unterlagen dokumentiert sind, in aktuellen Konstellationen und auf heutigen Handlungsfeldern angesichts der Jahrzehnte zurückliegenden Vorgänge nicht vorstellbar erscheint. Auch von daher ergeben sich keinerlei Anknüpfungspunkte dafür, dass das Geheimhaltungsinteresse ausnahmsweise überwiegen könnte.
7. Restriktionen, die sich mit Blick auf den Schutz von Grundrechten Dritter ergeben könnten, sind ebenfalls nicht ersichtlich. Es geht – lediglich – um Aktivitäten von Hoheitsträgern, gegebenenfalls von sog. Beliehenen, im Kontext staatlichen Handelns.
8. In materiell-rechtlicher Hinsicht gibt es auch keine Restriktionen dadurch, dass Einblick in das Handeln einer Bundesbehörde genommen werden soll. Zwar muss die Untersuchung im Zusammenhang mit Aufgaben des Landes stehen, denn nach der bundesstaatlichen Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern dürfen sowohl die Landtage als auch der Bundestag nur im Rahmen ihres jeweiligen verfassungsrechtlichen Kompetenzbereichs parlamentarische Untersuchungsausschüsse einsetzen. Zulässige Untersuchungsgegenstände sind hier deshalb nur solche mit Landesbezug. Ein solcher Landesbezug ist indes in mehrfacher – gestufter Weise – vorhanden: Es geht um die Nutzung eines in Niedersachsen gelegenen Bergwerks durch eine Betreibergesellschaft des Bundes. Die Forschungs- und Entwicklungsarbeiten in der Schachanlage Asse II sollten nach verschiedenen Erklärungen der Bundesregierung mit Blick auf das geplante Endlager Gorleben erfolgen, das ebenfalls in Niedersachsen liegt. Schließlich gab es über einen langen Zeitraum eine intensive Interaktion zwischen Einrichtungen des Bundes und des Landes.

Welche Einflussfaktoren jeweils wirksam geworden sind und ob die Rechtmäßigkeit von Regierungs- oder Verwaltungsmaßnahmen niedersächsischer Behörden gegeben war, lässt sich nur ermitteln, wenn die spezifischen Kausalfaktoren umfassend analysiert werden. Anders formuliert: Der 21. Untersuchungsausschuss könnte die ihm von Verfassungs wegen auferlegten Aufgaben nicht adäquat wahrnehmen, wenn ihm der umfassende Zugriff auf Unterlagen verwehrt bliebe, die sich im Bundeskanzleramt befinden.

9. Schließlich kann dem Herausgabeanspruch auch nicht entgegengehalten werden, dass der Untersuchungsauftrag dem Bestimmtheitsgebot nicht genügen würde. In ihm wird nicht etwa ein vom Untersuchungsgegenstand losgelöster, damit nicht oder nur mittelbar zusammenhängender Wirkungskreis benannt. Vielmehr ist der Untersuchungsauftrag außerordentlich detailliert; er umschreibt präzise, mit welchem Anliegen der Landtag als Inhaber des Untersuchungsrechts das Hilfsorgan eingeschaltet hat.
10. Nach alledem ist das Bundeskanzleramt dem von Verfassungs wegen bestehenden Herausgabeanspruch zu Unrecht nicht nachgekommen. Es ist darüber hinaus der ebenfalls von Verfassungs wegen bestehenden Pflicht, dem Untersuchungsausschuss gegenüber in geeigneter Form darzulegen, worin die spezifischen Verweigerungsrechte bestehen und welche Möglichkeiten es geben könnte, um zu einer Lösung des Problems zu gelangen, nicht gerecht geworden. In den Schreiben des Bundeskanzleramtes wird nicht einmal ansatzweise erkennbar, dass die Verfahrensweisen, die das Bundesverfassungsgericht in der grundlegenden Entscheidung von 1984 vorgesehen hat, beherzigt werden.

SCHOLZ, RUPERT, Parlamentarischer Untersuchungsausschuss und Steuergeheimnis,
AöR 105, 1980, S. 564 ff.

SCHWENKE, ULRICH, Aktenvorlage nach Art. 24 NV
VBI 2002, S. 111

WEISGERBER, ANJA Das Beweiserhebungsverfahren parlamentarischer
Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestages,
Frankfurt am Main 2003 (Schriften zum Staats- und Völkerrecht)

X. Literatur

DREIER, HORST/HARTMUT BAUER, Grundgesetz, Kommentar, Band 2,
München 2006

EPPING, VOLKER, Kommentierung von Art. 35,
in: Grundgesetz. Kommentar. Hrsg. Volker Epping/Christian Hillgruber,
München 2009, S. 785 ff.

FUNKE-KAISER, MICHAEL, Kommentierung von § 5,
in: Verwaltungsverfahrensgesetz. Kommentar. Hrsg. von JOHANN
BADER/MICHAEL RONELLENFITSCH,
München 2010, S. 39 ff.

GLAUBEN, PAUL J., Der Schutz staatlicher und privater Geheimnisse im
Spannungsfeld parlamentarischer Untersuchungen,
DÖV 2007, S. 149 ff.

GLAUBEN, PAUL J./LARS BROCKER, Das Recht der parlamentarischen
Untersuchungsausschüsse in Bund und Ländern. Ein Handbuch,
Köln usw. 2005

HILWIG, ARND, Das parlamentarische Untersuchungsrecht in
Niedersachsen – Grundlagen – Praxis – Perspektiven -,
NdsVbl. 2005, S. 38 ff.

KÜHNE, JÖRG-DETLEF, Vom isolierten zum strangulierten
Aktenvorlagerecht . Anmerkung zum JADEKOST-Beschluss des NStGH
(NdsVbl. 1996, S. 189 f.),
NdsVbl. 1997, S. 1 ff.

LENNARTZ, JÜRGEN/GÜNTHER KIEFER, Parlamentarische Anfragen im
Spannungsfeld von Regierungskontrolle und Geheimhaltungsinteressen,
DÖV 2006, S. 185 ff.

MÖLLER, DETLEV, Endlagerung radioaktiver Abfälle in der
Bundesrepublik Deutschland. Administrativ-politische Entschei-
dungsprozesse zwischen Wirtschaftlichkeit und Sicherheit, zwischen
nationaler und internationaler Lösungen,
Frankfurt am Main 2009 (Studien zur Technik-, Wirtschafts- und
Sozialgeschichte Band 15)

SCHLEICH, ALBRECHT, Das parlamentarische Untersuchungsrecht des
Bundestages,
Berlin 1985 (Schriften zum Öffentlichen Recht Band 488)