

**Antrag der CDU-Fraktion „Das parlamentarische Recht auf Akteneinsicht stärken“
(Drs. 19/765)**

Vermerk:

I. Sachverhalt

Mit Beschluss vom 9./10. November 2016 überwies die Bürgerschaft (Landtag) den Antrag der CDU-Fraktion „Das parlamentarische Kontrollrecht der Akteneinsicht stärken“ – Gesetz zur Änderung der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen (Neufassung der Drs 19/764 vom 5. Oktober 2016 – Drs.19/765) an den Verfassungs- und Geschäftsordnungsausschuss zur Beratung und Berichterstattung. Der Antrag sieht vor, Art. 105 Abs. 4 der Bremischen Landesverfassung (BremLV) wie folgt neu zu fassen:

Stimmberechtigte Ausschussmitglieder können jederzeit die Einrichtungen des Aufgabenbereichs, für den der Ausschuss zuständig ist, besichtigen, Einsicht in Akten und sonstige amtliche Unterlagen nehmen und in der Verwaltung dieses Bereichs Auskunft für die Ausschussarbeit einholen. Auf Verlangen von einem Viertel der Ausschussmitglieder hat der Senat dem Ausschuss die notwendigen Informationen zu übermitteln. Auf begründetem Beschluss des Ausschusses hat der Senat dem Ausschuss Akten oder amtliche Unterlagen der Verwaltung des Aufgabenbereichs, für den er zuständig ist, zur Einsicht zu übersenden. Die Erteilung von Auskünften, die Vorlage oder die Übersendung zur Einsicht von Akten oder sonstigen amtlichen Unterlagen darf nur abgelehnt werden, wenn überwiegende schutzwürdige Belange des Betroffenen entgegenstehen oder öffentliche Belange eine Geheimhaltung zwingend erfordern. Die Entscheidung ist im Fall von Auskünften und Einsicht dem Abgeordneten und bei Übersendung dem Ausschuss mitzuteilen und zu begründen. Die Auskunftserteilung und die Aktenvorlage müssen unverzüglich und vollständig erfolgen. Ein Ausschuss kann verlangen, dass das zuständige Mitglied des Senats oder sein Vertreter im Amt vor dem Ausschuss erscheint und Auskunft erteilt.

Der Verfassungs- und Geschäftsordnungsausschuss bat den Senator für Justiz und Verfassung sowie die Senatorin für Finanzen um Stellungnahmen zu dem Gesetzentwurf. Die Stellungnahme der Senatorin für Finanzen liegt bislang nicht vor. Der Senator für Justiz und Verfassung führte in seiner Stellungnahme vom 13. Februar 2017 aus, die Beschränkung des Besichtigungs- und Auskunftsrechts auf stimmberechtigte Ausschussmitglieder verstoße gegen das Prinzip der

Gleichheit der Abgeordneten. Das Akteneinsichtsrecht ohne vorherigen Ausschussbeschluss begegne verfassungssystematischen Bedenken. Es berge die Gefahr, dass Fachausschüsse einen investigativen Charakter erhalten. Auch gehe ein Akteneinsichtsrecht für einzelne Abgeordnete in den Fachausschüssen über die Regelungen für Untersuchungsausschüsse, in denen es für die Akteneinsicht eines von einem Viertel der Ausschussmitglieder getragenen Beweisbeschlusses bedürfe und über die Regelungen für den Petitionsausschuss, in dem ein Mehrheitsbeschluss des Ausschusses erforderlich sei, hinaus. Die Ausgestaltung der Berichtsbitten als Minderheitenrecht stoße auf Bedenken, weil sie eine Ausnahme vom grundsätzlich geltenden Mehrheitsprinzip darstelle und deshalb einer sachlichen Rechtfertigung bedürfe. Diese sei nicht ohne weiteres ersichtlich. Die im Gesetzentwurf vorgesehene Übersendung von Akten begegne erheblichen verfassungssystematischen und praktischen Bedenken. Da bereits nach der geltenden Rechtslage die Auskunftserteilung und Akteneinsicht unverzüglich und vollständig gewährt werden müssten, stelle sich die Frage, ob es der in dem Gesetzentwurf vorgesehenen ausdrücklichen Regelung überhaupt bedürfe.

Der Verfassungs- und Geschäftsordnungsausschuss hat den Juristischen Beratungsdienst der Bürgerschaftskanzlei in seiner Sitzung am 28. Februar 2017 gebeten, eine Stellungnahme zu dem Gesetzentwurf abzugeben.

II. Rechtliche Beurteilung

1. Rechte für stimmberechtigte Ausschussmitglieder und Akteneinsichtsrecht ohne Ausschussbeschluss (Satz 1 des Gesetzentwurfs)

Nach Satz 1 des Gesetzentwurfs sollen stimmberechtigte Ausschussmitglieder das Recht haben, Verwaltungseinrichtungen zu besichtigen, Einsicht in Akten und sonstige Unterlagen zu nehmen und Auskünfte für die Ausschussarbeit einzuholen.

1.1. Normierung von Informationsrechten nur für stimmberechtigte Ausschussmitglieder

Fraglich ist, ob und inwieweit es verfassungsrechtlich zulässig ist, nur stimmberechtigten Ausschussmitgliedern die genannten Informationsrechte zuzubilligen.

Im Rahmen ihrer Parlamentsautonomie ist die Bürgerschaft befugt, in eigener Verantwortung Regelungen zur Wahrnehmung von Informations- und Kontrollrechten zu treffen (BVerfG, Urt. vom 21. Juli 2000, 2 BvH 3/91, http://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2000/07/hs20000721_2bvh000391.html, Rn. 52). Die Regelungsmacht der Bürgerschaft in eigenen Angelegenheiten ist allerdings nicht unbegrenzt. Sie wird durch die Freiheit der Abgeordneten in der Ausübung ihres Mandates und die Gleichheit im Status als Vertreter der ganzen bremischen Bevölkerung gemäß Art. 83 Abs. 1 BremLV beschränkt (so für die Bundesebene: BVerfG, Urtl. Vom 21. Juli 2000, a.a.O., Rn. 55).

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts wird der Abgeordnetenstatus durch den Grundsatz demokratischer, formaler Gleichheit bestimmt. Dazu hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 28. Februar 2012, 2 BvE 8/11, https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2012/02/es20120228_2bve000811.html, Rn. 124 ausgeführt:

„Das in Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG verankerte Prinzip der repräsentativen Demokratie gewährleistet für jeden Abgeordneten nicht nur die Freiheit in der Ausübung seines Mandates, sondern auch die Gleichheit im Status als Vertreter des ganzen Volkes. Dieser Grundsatz fußt letztlich auf dem durch Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG garantierten Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit. Beide besonderen Gleichheitssätze stehen im Hinblick auf das durch sie konkretisierte Prinzip der repräsentativen Demokratie in einem unauflösbaren, sich wechselseitig bedingenden Zusammenhang (vgl. BVerfGE 102, 224 <237 ff.>; 112, 118 <134>). Ungeachtet der strukturellen Unterschiede zwischen Wahlrecht und freiem Mandat der gewählten Abgeordneten bedürfen daher Differenzierungen in Bezug auf den Abgeordnetenstatus zu ihrer Rechtfertigung entsprechend den sich aus dem Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit ergebenden Anforderungen (vgl. dazu BVerfGE 6, 84 <92>; 51, 222 <236>; 95, 408 <418>; BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 9. November 2011 - 2 BvC 4/10, 2 BvC 6/10, 2 BvC 8/10 -, DVBl 2011, S. 1540 <1541>, Rn. 87) eines besonderen Grundes, der durch die Verfassung legitimiert und von einem Gewicht ist, das der Gleichheit der Abgeordneten die Waage halten kann. Die Anforderungen an einen solchen Grund entsprechen denen, die an Differenzierungen innerhalb der Wahlrechtsgleichheit zu stellen sind, weil diese auf der zweiten Stufe der Entfaltung demokratischer Willensbildung, das heißt im Status und der Tätigkeit des Abgeordneten fortwirkt (vgl. BVerfGE 102, 224 <237 ff.>; 112, 118 <134>).“

Vor diesem Hintergrund erscheint die Regelung in Satz 1 des Gesetzentwurfs insoweit verfassungsrechtlich problematisch, als nur stimmberechtigten Ausschussmitgliedern das Recht eingeräumt werden soll, die Einrichtungen des Aufgabenbereichs, für den der Ausschuss zuständig ist, zu besichtigen, Einsicht in Akten und sonstige amtliche Unterlagen zu nehmen und in der Verwaltung dieses Bereichs Auskunft für die Ausschussarbeit einzuholen. Damit differenziert die beabsichtigte Neuregelung zwischen stimmberechtigten Ausschussmitgliedern und solchen Ausschussmitgliedern, die einem Ausschuss ohne Stimmrecht angehören.

Ein wichtiger verfassungsrechtlicher Grund für die Differenzierung zwischen stimmberechtigten und nicht stimmberechtigten Ausschussmitgliedern ist nicht ersichtlich. Er ergibt sich auch nicht aus der dem Gesetzentwurf beigefügten Begründung. Diese stellt wesentlich darauf ab, dass die Akteneinsicht künftig ohne vorherigen Ausschussbeschluss möglich sein soll. Ausführungen dazu, weshalb die in Satz 1 des Gesetzentwurfs genannten Rechte nur stimmberechtigten Ausschussmitgliedern zukommen sollen, enthält die Gesetzesbegründung nicht.

Zwar gibt es in der laufenden Wahlperiode keine Ausschüsse nach Art. 105 BremLV oder Deputationen, in denen Mitglieder einer Gruppe oder fraktionslose Einzelabgeordnete ohne Stimmrecht vertreten sind. Entsprechend der interfraktionellen Absprache, die zu Beginn der 19. Wahlperiode getroffen wurde, erhielten die Mitglieder der Gruppe und fraktionslose Einzelabgeordnete Sitz und Stimmrecht in einem Ausschuss oder einer Deputation. Dieser Umstand reicht allerdings nicht aus, im Rahmen einer verfassungsrechtlichen Regelung nur

stimmberechtigten Ausschussmitgliedern Informations- und Kontrollrechte einzuräumen. Eine solche interfraktionelle Absprache kann jederzeit rückgängig gemacht werden. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts haben Einzelabgeordnete nur einen Anspruch auf eine Mitgliedschaft in einem Ausschuss oder einer Deputation mit Rede- und Antragsrecht, nicht jedoch mit Stimmrecht.

Im Ergebnis ist deshalb davon auszugehen, dass die Beschränkung des Besichtigungs-, Akteneinsichts- und Auskunftsrechts nur auf stimmberechtigte Ausschussmitglieder verfassungsrechtlich nicht zu rechtfertigen ist.

1.2. Akteneinsichtsrecht ohne Ausschussbeschluss

Nach dem weiteren Regelungsinhalt des Satzes 1 des Gesetzentwurfs soll das Akteneinsichtsrecht den Abgeordneten ohne vorherigen Beschluss des Ausschusses zustehen. Dagegen bestehen keine verfassungsrechtlichen Bedenken. Die Regelung findet ihre Rechtfertigung in der Verfassungsautonomie der Bürgerschaft.

Die Kontrollfunktion des Parlaments ist ein grundlegendes Prinzip der Gewaltenteilung. Es enthält das Recht und die Pflicht, den Senat und die von ihm geleitete Verwaltung zu kontrollieren. Voraussetzung für eine effektive Ausübung der parlamentarischen Kontrolle ist eine ausreichende Information des Parlaments durch die Regierung. Die Selbstinformation, etwa durch eine Akteneinsicht, ist weitreichender als die Fremdinformation. Bei Letzterer sind die Abgeordneten auf die Auskunftserteilung durch den Senat angewiesen und können den Wahrheitsgehalt und die Vollständigkeit der Informationen im Zweifel nicht überprüfen.

Gewichtige verfassungsrechtliche Belange, die gegen eine Ausweitung des Akteneinsichtsrechts auf alle Ausschussmitglieder sprechen könnten, sind nicht ersichtlich. Insbesondere der Grundsatz der Gewaltenteilung wird durch die vorgesehene Ausweitung des Akteneinsichtsrechts auf einzelne Ausschussmitglieder ohne vorherigen mehrheitlichen Ausschussbeschluss nicht verletzt. Es ist Sache des Verfassungsgesetzgebers, wie er die Verteilung der Gewalten regeln will. Der Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung des Senats wird durch eine Ausweitung des parlamentarischen Akteneinsichtsrechts nicht berührt. Andere Länder, wie etwa Berlin¹ und Brandenburg² gehen sogar noch weiter und sehen nicht nur ein Akteneinsichtsrecht für Ausschussmitglieder, sondern für alle Abgeordneten vor.

Der Verfassungs- und Geschäftsordnungsausschuss der 14. Wahlperiode hat sich in seinem Bericht zur Änderung der Landesverfassung vom 7. Oktober 1997 gegen ein Akteneinsichtsrecht für einzelne Abgeordnete und auch gegen ein Minderheitenrecht auf Akteneinsicht ausgesprochen, weil dies die Gefahr berge, dass die Fachausschüsse einen investigativen Charakter erhalten (Drs. 14/786, S. 1). Ob eine solche Gefahr tatsächlich besteht, sei dahingestellt. Selbst wenn dem so wäre, hindert dies den Verfassungsgeber nicht daran, das Kontrollrecht der Abgeordneten

¹ Art. 45 Abs. 2 S. 1 Verfassung des Landes Berlin

² Art. 56 Abs. 3 S. 2 Verfassung des Landes Brandenburg

entsprechend auszuweiten. Die Bürgerschaft bestimmt im Rahmen der verfassungsrechtlichen Grenzen selbst, mit welchen Kompetenzen sie ihre Abgeordneten ausstattet.

Auch das Argument, ein Akteneinsichtsrecht für einzelne Abgeordnete in den Fachausschüssen gehe über die Regelungen für den Petitionsausschuss und die Untersuchungsausschüsse hinaus, greift nicht. Richtig ist, dass die Aktenvorlage an den Petitionsausschuss mit Mehrheit beschlossen werden muss (Art. 105 Abs. 6 S. 2 BremLV i.V.m. § 5 Abs. 1 S. 3 PetG). Auch Untersuchungsausschüsse können im Wege der Beweiserhebung Akten nur anfordern, wenn ein Viertel der Ausschussmitglieder dies beschließt (Art. 105 Abs. 5 S. 5 BremLV i.V.m. § 10 Abs. 2 BremPUAG). Auch hier geht es um eine Aktenvorlage.

Bereits jetzt differenziert die Landesverfassung zwischen dem Akteneinsichtsrecht in Art. 105 Abs. 4 einerseits und dem Aktenvorlagerecht in Art. 105 Abs. 5 und Abs. 6 andererseits. Da Akteneinsicht und Aktenvorlage unterschiedliche Begriffe sind, ist davon auszugehen, dass sie auch nach der Landesverfassung einen unterschiedlichen Inhalt haben. Entsprechend dem Wortlaut des Art. 105 Abs. 4 meint Akteneinsicht die Einsichtnahme bei der Verwaltung des Aufgabenbereiches. Demgegenüber ist unter Aktenvorlage - wie auch die Wortbedeutung nahelegt – die Vorlage der Akten in der Bürgerschaft gemeint. So werden die benannten Rechte des Petitionsausschusses und der Untersuchungsausschüsse in der Praxis auch gehandhabt.

2. Ausgestaltung der Berichtsbitten als Minderheitenrecht (Satz 2 des Gesetzentwurfs)

Nach Satz 2 des Gesetzentwurfs hat der Senat dem Ausschuss auf Verlangen von einem Viertel der Ausschussmitglieder die notwendigen Informationen zu übermitteln. Dies stellt eine Ausnahme von Art. 90 BremLV dar, wonach die Bürgerschaft ihre Beschlüsse mit der Mehrheit der abgegebenen Stimmen fasst, soweit die Verfassung nichts anderes bestimmt.

Das in Art. 90 BremLV normierte Mehrheitsprinzip stellt als Strukturelement der freiheitlich demokratischen Grundordnung die Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit des Verfassungsorgans Bürgerschaft sicher und gewährleistet die gleiche Teilhabe aller an Herrschaftsakten. Durch den klarstellenden Vorbehalt für abweichende Bestimmungen in der Verfassung unterstreicht der Gesetzgeber, dass das Mehrheitsprinzip des Art. 90 BremLV nur hinter ranggleichen verfassungsrechtlichen Regelungen zurücktritt (StGH, Entscheidung vom 18. November 1991, St 1/91, StGHE 5, S. 57, 61 und 64). Soweit einer qualifizierten Abgeordnetenminderheit besondere Rechte eingeräumt werden, handelt es sich nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nur um „punktuelle Durchbrechungen des Mehrheitsprinzips, die der parlamentarischen Minderheit eine realistische Chance sichern, zur Mehrheit zu werden, ohne aber den vom Mehrheitsprinzip geforderten Respekt vor der Mehrheitsentscheidung aufzugeben (BVerfG Urteil vom 3. Mai 2016, 2 BvE 4/14, https://www.jurion.de/urteile/bverfg/2016-05-03/2-bve-4_14/ Rdnr. 86). Durch solche Bestimmungen werden – wovon auch der Wortlaut des Art. 105 Abs. 4 S. 2 des Gesetzentwurfs ausgeht – nur bestimmte Minderheitsrechte ausgelöst. Sie führen nicht unmittelbar den Beschluss herbei, sondern vermitteln nur einen Anspruch auf eine entsprechende Beschlussfassung mit der qualifizierten Minderheit.

Grenzen des Mehrheitsprinzips können sich insbesondere zum Schutz der Grundrechte der Bürger und aus dem Gedanken des Minderheitenschutzes ergeben. Sie festzulegen, ist Sache der Bürgerschaft als Verfassungsgeber.

Indem der Gesetzentwurf in Satz 2 vorsieht, dass der Senat dem Ausschuss auf Verlangen eines Viertels der Ausschussmitglieder die notwendigen Informationen zu übermitteln hat, werden die Minderheitenrechte gestärkt und die ungehinderte und effektive Arbeit der Opposition sichergestellt. Diese Gründe tragen eine Ausnahme vom in Art. 90 BremLV normierten Grundsatz der Mehrheitsentscheidung.

Die parlamentarische Kontrolle des Senats obliegt nicht nur der Bürgerschaft als Ganzem, sondern auch und gerade den Abgeordneten der Fraktionen, die nicht die Regierung tragen. Der parlamentarischen Opposition kommt bei der Ausübung parlamentarischer Kontrollfunktionen eine maßgebliche Rolle zu. Damit die Opposition ihre Kontrollaufgabe wahrnehmen kann, müssen wirksame Minderheitenrechte eingeräumt werden. Sie darf bei der Ausübung ihrer Kontrollbefugnisse nicht auf das Wohlwollen der Parlamentsmehrheit angewiesen sein, da die Kontrollbefugnisse ihr nicht nur im eigenen Interesse zukommen, sondern ihr in erster Linie im Interesse des demokratischen, gewaltengegliederten Staates – nämlich zur öffentlichen Kontrolle der von der Mehrheit gestützten Regierung und ihrer Exekutivorgane – in die Hand gegeben sind (BVerfG Urteil vom 3. Mai 2016, a.a.O. Rdnr. 90).

Die in Satz 2 des Gesetzentwurfs gefundene Ausnahme vom Mehrheitsprinzip ist geeignet, die verfassungsrechtlich geschützte Opposition zu stärken. Sie verstößt auch nicht gegen den Grundsatz der Gleichheit der Abgeordneten. Alle Mitglieder eines Ausschusses, also nicht nur diejenigen, die der Opposition angehören, können sich zusammenschließen, um von dem Informationsrecht Gebrauch zu machen. Das Quorum von einem Viertel der Ausschussmitglieder entspricht auch an anderer Stelle der Landesverfassung verankerter Quoren für qualifizierte Abgeordnetenminderheiten. Ergänzend sei der Hinweis erlaubt, dass die parlamentarische Praxis in den meisten Ausschüssen bereits jetzt die Berichtsbitten der Opposition wie selbstverständlich übernimmt.

Wie bereits unter 1. ausgeführt, ist es allein Sache der Bürgerschaft als Verfassungsgeber, im Rahmen der verfassungsrechtlichen Grenzen festzulegen, mit welchen Kompetenzen sie ihre Gremien ausstattet. Vor diesem Hintergrund verfängt der Einwand, dass man streng zwischen Untersuchungsausschüssen und Fachausschüssen differenzieren müsse, nicht. Im Übrigen sind die Befugnisse von Untersuchungsausschüssen – auch wenn einer qualifizierten Minderheit eines Fachausschusses das Recht zugestanden wird – Berichtsbitten zu stellen, immer noch weitreichender als die von Fachausschüssen. So können sie gemäß Art. 105 Abs. 6 BremLV in entsprechender Anwendung der Strafprozessordnung Beweis erheben und sich mithilfe eines mit qualifizierter Minderheit von einem Viertel ihrer Mitglieder beschlossenen Beweisbeschlusses Akten vorlegen lassen.

Der Hinweis auf das Recht, in Fraktionsstärke gemäß Art. 100 BremLV in Verbindung mit § 29 und der Geschäftsordnung große und kleine Anfragen zu stellen, schließt nicht aus, die Informationsrechte der Abgeordneten in den Fachausschüssen auszuweiten. Zum einen ist das

Informationsrecht der Abgeordneten bereits nach der jetzigen Rechtslage nicht auf förmliche Anfragen im Plenum beschränkt. Fachausschüsse werden gebildet, damit sich das Parlament intensiver und fachbezogen mit einzelnen Themen auseinandersetzen und Entscheidungen des Plenums vorbereiten kann. Dementsprechend können Berichtsbitten im Fachausschuss intensiver und in fachlichen Zusammenhängen diskutiert werden, was die parlamentarische Kontrolle auf inhaltlicher Ebene stärken kann. Zum anderen ermöglichen Berichtsbitten in den Fachausschüssen auch wiederkehrende Berichterstattungen, was zu einer Kontinuität der Kontrolle der Verwaltung durch das Parlament beitragen kann. Darüber hinaus ermöglichen Berichtsbitten in den Fachausschüssen, auch weitergehende Nachfragen zu stellen und darauf gestützt vom Akteneinsichtsrecht Gebrauch zu machen.

Nach der jetzigen Fassung des Art. 105 Abs. 4 S. 2 BremLV ist der Senat verpflichtet, dem Ausschuss die notwendigen Informationen zu übermitteln. Der Senat ist auch nach Art. 100 BremLV Anspruchsverpflichteter für Anfragen und Fragen der Abgeordneten. Vor diesem Hintergrund liegt es nahe, auch für die als Minderheitenrecht ausgestalteten Berichtsbitten den Senat als Anspruchsverpflichteten anzusehen. Verfassungsrechtlich erscheint es jedoch auch möglich, eine solche Berichtsbitten nur bezogen auf das zuständige Mitglied des Senats zu normieren.

3. Übersendung von Akten an Fachausschüsse (Satz 3 des Gesetzentwurfs)

Nach Satz 3 des Gesetzentwurfs hat der Senat auf begründeten Beschluss des Ausschusses diesem Akten oder amtliche Unterlagen der Verwaltung des Aufgabenbereichs, für den der Ausschuss zuständig ist, zur Einsicht zu übersenden. Verfassungsrechtliche Bedenken gegen diese Ausweitung der Kontrollrechte der Abgeordneten sind nicht ersichtlich. Die Bürgerschaft als Verfassungsgeberin entscheidet selbst, mit welchen Rechten sie welche Gremien ausstattet.

Richtig ist, dass mit der Einführung eines Rechts der Fachausschüsse auf Aktenübersendung diesen ein Recht zugestanden wird, das die Verfassung in Art. 105 Abs. 5 und Abs. 6 bislang nur Untersuchungsausschüssen und dem Petitionsausschuss zugebilligt hat. Verfassungsrechtliche Gründe, die dies ausschließen würden, sind jedoch nicht ersichtlich. Hinzu kommt, dass das den Fachausschüssen zugebilligte Recht auf Aktenübersendung nur auf begründeten Beschluss des Ausschusses ausgeübt werden kann und der Gesetzentwurf allen Ausschussmitgliedern ein Akteneinsichtsrecht in den Räumlichkeiten der betroffenen Fachverwaltung zubilligt. Dies wird zukünftig voraussichtlich der Normalfall sein, von dem Aktenvorlagerecht wird nur in Ausnahmefällen Gebrauch gemacht werden.

Zuzustimmen ist der Einschätzung des Senators für Justiz und Verfassung, dass über § 4a Abs. 1 der Geschäftsordnung die Aktenübersendungspflicht mittelbar zu einem Akteneinsichtsrecht aller Abgeordneten werde. Nach § 4a Abs. 1 S. 1 Geschäftsordnung sind die Abgeordneten berechtigt, alle Akten einzusehen, die sich in der Verwahrung der Bürgerschaft oder eines ihrer parlamentarischen Ausschüsse befinden. Dem lässt sich jedoch leicht mit einer Änderung dieser Vorschrift der Geschäftsordnung begegnen, die den Ausschüssen nach Art. 105 Abs. 4 S. 3 des Gesetzentwurfs übersandte Unterlagen vom allgemeinen Akteneinsichtsrecht der Abgeordneten nach § 4a Geschäftsordnung ausnimmt. Entsprechendes müsste im Übrigen auch für

Untersuchungsausschüsse und im Hinblick auf Art. 105 Abs. 6 Satz 2 BremLV für den dort geregelten Aktenvorlageanspruch der Petitionsausschüsse (Land und Stadt) überlegt werden. Soweit man diese Regelung im Kontext einer Neufassung des Art. 105 Abs. 4 BremLV nicht ersatzlos streichen, sondern den Petitionsausschüssen weiterhin zubilligen will, Aktenvorlageverlangen direkt an das zuständige Mitglied des Senats zu richten, wäre Art. 105 Abs. 6 Satz 2 BremLV „lex specialis“ zu Art. 105 Abs. 4 S. 3 des Gesetzentwurfs und bei Aktenvorlageverlangen der Petitionsausschüsse vorrangig anzuwenden. Der allgemeine Aktenvorlageanspruch des Art. 105 Abs. 4 S. 3 des Gesetzentwurfs würde sich dagegen nicht an ein einzelnes Mitglied des Senats, sondern den Senat als Ganzes richten. Die Entscheidung darüber, wer Anspruchsverpflichteter des Aktenübersendungsgesuchs sein soll, hat die Bürgerschaft zu treffen. Verfassungsrechtlich erscheint es möglich, den Anspruch gegen den Senat oder das zuständige Senatsmitglied zu richten. Die Bezugnahme in Art. 105 Abs. 4 S. 3 des Gesetzentwurfs auf den Senat in Gänze erscheint insoweit vorzugswürdig, als sich die Aktenübersendung auf Unterlagen aus mehreren Fachressorts beziehen kann.

Unter Berücksichtigung dieser Grundsätze könnte § 4a Abs. 1 Geschäftsordnung wie folgt neu gefasst werden:

„(1) Die Abgeordneten sind berechtigt, alle Akten einzusehen, die sich in der Verwahrung der Bürgerschaft oder eines ihrer parlamentarischen Ausschüsse befinden. ~~Ausgenommen sind Verschlussachen.~~ Dies gilt nicht für Akten, die gemäß Artikel 105 Abs. 4 Satz 3, Absatz 5 Satz 5, Absatz 6 Satz 2 der Landesverfassung einem Ausschuss oder Untersuchungsausschuss zur Einsicht vorgelegt werden oder wenn sonstige Rechtsvorschriften einer Einsichtnahme entgegenstehen. Die Einsicht in Personalakten, Unterlagen der Untersuchungsausschüsse, Unterlagen über Gegenstände, die nach § 15 vertraulich sind oder deren vertrauliche Behandlung durch den Vorstand oder einen Ausschuss beschlossen worden ist, und Unterlagen, die der Bürgerschaft oder einem Ausschuss vertraulich zugegangen sind, bedarf der Zustimmung des Verfassungs- und Geschäftsordnungsausschusses.“³

Richtig ist auch, dass die Aktenübersendung an die Bürgerschaft zu praktischen Problemen führen kann. Einerseits müssen die Akten in der betreffenden Verwaltung ausgesondert und übersandt werden. Andererseits muss die Bürgerschaft die Akten registrieren, einstellen und Räume für die

³ Alternativ dazu könnte auch die gesamte Vorschrift neu gefasst werden. Die jetzige Fassung des § 4a der Geschäftsordnung ist auch aus anderen Gründen problematisch. Nicht klar ist beispielsweise, warum in § 4a Abs. 1 S. 2 der Geschäftsordnung Verschlussachen pauschal vom allgemeinen Akteneinsichtsrecht der Abgeordneten ausgenommen werden. Dies dürfte nur schwer mit dem Status der Abgeordneten als geborene Geheimnisträger und den Regelungen der Geheimschutzordnung zu vereinbaren sein. Darüber hinaus steht die Regelung des § 4a Abs. 3 der Geschäftsordnung nicht im Einklang mit der Arbeitsweise von Untersuchungsausschüssen. Dort ist es üblich, dass sämtliche Akten bis einschließlich zum Geheimhaltungsgrad VS-NUR FÜR DEN DIENSTGEBRAUCH allen Ausschussmitgliedern zum Gebrauch außerhalb des Hauses der Bürgerschaft überlassen werden. Soweit keine gesamte Neufassung dieser Regelung beabsichtigt ist, würde es sich zumindest anbieten, § 4a Abs. 3 der Geschäftsordnung um folgenden Satz zu ergänzen: „Untersuchungsausschüsse sind unter Wahrung möglicher Geheimhaltungsanforderungen berechtigt, den Gebrauch von Akten durch ihre Ausschussmitglieder außerhalb des Hauses der Bürgerschaft abweichend zu regeln.“

Akteneinsicht bereithalten. Dies führt zu Personalmehreinsatz. Da allerdings davon ausgegangen wird, dass die Aktenübersendung die Ausnahme darstellt, erscheint dies angesichts der Vorteile, die sich für die Ausübung des Informationsrechts der Abgeordneten ergeben, vernachlässigbar. Im Übrigen haben die sich aus der Regelung möglicherweise ergebenden praktischen Probleme keine Auswirkungen auf die Frage, ob die Regelung verfassungskonform ist.

4. Grenzen der Informationsrechte und Ablehnungsentscheidung (Satz 4 und 5 des Gesetzentwurfs)

Die Sätze 4 und 5, in denen die Grenzen der Informationsrechte und die Form der Ablehnungsentscheidung normiert werden, entsprechen der jetzigen Regelung und passen diese der Neuregelung in den Sätzen 1 bis 3 des Entwurfs an. Sie bezeugen keinen rechtlichen Bedenken.

5. Verpflichtung zur unverzüglichen und vollständigen Auskunftserteilung und Aktenvorlage (Satz 6 des Gesetzentwurfs)

Auch gegen die in Satz 6 des Entwurfs normierte Verpflichtung zur unverzüglichen und vollständigen Auskunftserteilung und Aktenvorlage bestehen keine verfassungsrechtlichen Bedenken. Sie entspricht der bisherigen Rechtslage, auch wenn diese bislang nicht schriftlich normiert wurde.

III. Berichtspflicht für auf Veranlassung der Freien Hansestadt Bremen gewählte oder entsandte Mitglieder der Aufsichtsorgane staatlich beeinflusster Unternehmen gegenüber Ausschüssen der Bremischen Bürgerschaft

1. Problemstellung

In der Sitzung der Controllingausschüsse am 20. Oktober 2017 regten die Mitglieder der Fraktion der SPD an, im Rahmen der Beratung über den Antrag der Fraktion der CDU auch die Möglichkeit zu prüfen, ob in die Landesverfassung eine gesetzliche Berichtspflicht für die auf Veranlassung der Freien Hansestadt Bremen gewählten oder entsandten Mitglieder der Aufsichtsorgane staatlich beeinflusster Unternehmen aufgenommen werden kann.

Hintergrund dieser Prüfbitte war der Umstand, dass das auf Veranlassung der Freien Hansestadt Bremen in den Aufsichtsrat der Bremer Landesbank entsandte Aufsichtsratsmitglied in den Controllingausschüssen verschiedene Fragestellungen zur Notlage der Bremer Landesbank und deren Verkauf an die Norddeutsche Landesbank nicht umfassend beantworteten konnte. Begründet wurde dies unter anderem mit besonderen Verschwiegenheitspflichten und einer bislang in Bremen fehlenden direkten Berichtspflicht von entsandten Mitgliedern der Kontrollorgane gegenüber der Bremischen Bürgerschaft.

2. Rechtliche Grundlagen

Die Freie Hansestadt Bremen erfüllt öffentliche Aufgaben zunehmend im Rahmen einer unternehmerischen Tätigkeit. Zu diesem Zweck sind bereits eine Vielzahl von Unternehmen in öffentlich- und privatrechtlichen Rechtsformen gegründet worden. Mit der Ausgliederung bestimmter öffentlicher Aufgaben auf eigenständig handelnde juristische Personen darf jedoch keine „Flucht ins Privatrecht“ einhergehen. Eine wirksame parlamentarische Kontrolle muss auch bei einem nur mittelbaren staatlichen Handeln möglich sein.

Die praktische Umsetzung dieser rechtlichen Grundsätze erweist sich insbesondere im Zusammenhang mit dem bundesgesetzlich geregelten (zivilrechtlichen) Gesellschaftsrecht als schwierig. Gemäß § 65 Abs. 1 Nr. 3 Landeshaushaltsordnung soll eine Beteiligung der Freien Hansestadt Bremen an privatrechtlichen Unternehmen nur erfolgen, wenn sich diese - insbesondere im Aufsichtsrat oder in entsprechenden Überwachungsorganen - einen angemessenen Einfluss sichert. Dazu auf Veranlassung der Freien Hansestadt Bremen gewählte oder entsandte Mitglieder der Aufsichtsorgane der Unternehmen sollen gemäß § 65 Abs. 6 Landeshaushaltsordnung auch die besonderen Interessen Bremens berücksichtigen und die Gebietskörperschaft selbstverständlich über alle wesentliche Vorgänge im Unternehmen informieren.

Demgegenüber ordnet das Gesellschaftsrecht im Aktien- und GmbH-Gesetz für alle Aufsichtsratsmitglieder eine besondere Verschwiegenheitspflicht an.⁴ Gemäß § 93 Abs. 1 Satz 3 i.V.m. § 116 Satz 1 AktG und § 52 Abs. 1 GmbHG haben Mitglieder des Aufsichtsrates einer Aktiengesellschaft oder GmbH über vertrauliche Angaben und Geheimnisse der Gesellschaft, namentlich Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse, Stillschweigen zu bewahren. Dies gilt gemäß §§ 116 Satz 2 AktG, 52 Abs. 1 GmbHG ausdrücklich auch für vertrauliche Berichte und Beratungen. Die gesellschaftsrechtliche Verschwiegenheitspflicht ist über §§ 404 AktG und 85 GmbHG strafrechtlich geschützt und kann weder durch Satzung noch Geschäftsordnung abgeändert werden (vgl. hierzu Bracht, Der Anspruch von Rats- und Kreistagsmitgliedern auf Auskunft über die kommunale GmbH, AG und Sparkasse, NVwZ 2016, 111).

Von der öffentlichen Hand entsandte Aufsichtsratsmitglieder befinden sich somit in einem Interessenwiderstreit zwischen Verschwiegenheits- und Rechenschaftspflicht, der im Gesellschaftsrecht auf der Grundlage der §§ 394, 395 AktG aufgelöst wird. Diese Vorschriften finden sowohl auf Aktiengesellschaften, als auch über § 52 Abs. 1 GmbHG für eine GmbH mit Aufsichtsrat Anwendung. Nicht jedoch auf juristische Personen des öffentlichen Rechts (z.B. Anstalten des öffentlichen Rechts; vgl. hierzu Bracht, Der Anspruch von Rats- und Kreistagsmitgliedern auf Auskunft über die kommunale GmbH, AG und Sparkasse, NVwZ 2016, 112).

§ 394 AktG lockert die Verschwiegenheitspflicht für Aufsichtsratsmitglieder, die auf Veranlassung einer Gebietskörperschaft in den Aufsichtsrat gewählt oder entsandt worden sind, soweit sie einer Berichtspflicht unterliegen. Hierbei gilt es allerdings zu beachten, dass § 394 Satz 1 AktG selbst keine allgemeine Berichtspflicht enthält, sondern vielmehr das Bestehen einer gesondert geregelten Berichtspflicht voraussetzt (vgl. hierzu Hüffer/Koch, Kommentar zum AktG, 12. Auflage, § 394 Rn. 36). Sehr umstritten war lange Zeit, auf welcher Grundlage sich eine Berichtspflicht ergeben kann.

⁴ vgl. hierzu §§ 93, 116, 404 AktG; §§ 52 Abs. 1, 85 GmbHG; für den Bereich der GmbH ist die Verschwiegenheitspflicht gegenüber den Gesellschaften praktisch jedoch stark reduziert, wenn man mit der herrschenden Meinung davon ausgeht, dass sich das Einsichtsrecht der Gesellschafter gemäß § 51 a GmbHG auch auf Protokolle der Aufsichtsratssitzungen erstreckt.

Seit der Aktienrechtsnovelle 2016 ist durch den neueingefügten § 394 Satz 3 AktG nun klargestellt, dass die Berichtspflicht auf Gesetz, auf Satzung oder auf dem Aufsichtsrat in Textform mitgeteiltem Rechtsgeschäft beruhen kann.

Während andere Länder in ihren Gemeindeordnungen⁵ - in Berlin sogar in der Landesverfassung⁶ - entsprechende gesetzliche Berichtspflichten geschaffen haben, hat Bremen bislang von dieser Möglichkeit keinen Gebrauch gemacht. Dies hat zur Folge, dass Berichtspflichten i.S.v. § 394 Satz 1 AktG gegenüber den Gebietskörperschaften (Land Bremen und Stadtgemeinde Bremen) nur insoweit bestehen, wie sich dies im Einzelfall aus Satzungen der Gesellschaften oder aus rechtsgeschäftlichen Regelungen ergibt. Dabei dürfte mehr als unwahrscheinlich sein, dass die aktuell in den Satzungen bzw. in vertraglichen Vereinbarungen enthaltenen Berichtspflichten der von der Freien Hansestadt Bremen entsandten Aufsichtsratsmitglieder auch eine Berichterstattung gegenüber der Bremischen Bürgerschaft und ihrer Ausschüsse vorsehen.

Damit bliebe zur Begründung einer Berichtspflicht gegenüber der Bremischen Bürgerschaft aktuell nur der Rückgriff auf die Konstruktion einer beamtenrechtlichen Weisung oder - soweit es sich bei dem entsandten Aufsichtsratsmitglied um ein Mitglied des Senats handelt - auf die verfassungsrechtliche Informationspflicht des Art. 105 Abs. 4 Satz 6 BremLV. Die Heranziehung dieser Rechtsinstitute ist allerdings nicht unproblematisch. Bei der beamtenrechtlichen Weisung ist zunächst höchst streitig, ob diese rechtsgeschäftsähnliche Handlung überhaupt eine Berichtspflicht begründen kann (vgl. hierzu Hüffer/Koch, Kommentar zum AktG, 12. Auflage, § 394 Rn. 40 m.w.N.). Darüber hinaus kann die Bürgerschaft die Erteilung einer solchen Weisung durch den Senat nicht unmittelbar beeinflussen. Auch die Berufung auf verfassungsrechtliche Informationsrechte der Ausschüsse nach Art. 105 Abs. 4 BremLV führt nicht in jedem Fall zu einer umfassenden Berichterstattung des entsandten Aufsichtsratsmitglieds gegenüber dem zuständigen Ausschuss.

Ein Informationsverlangen eines Ausschusses direkt gegenüber dem entsandten Aufsichtsratsmitglied wäre insbesondere auf der Grundlage des Art. 105 Abs. 4 Satz 6 BremLV möglich, wenn es sich bei dem Aufsichtsratsmitglied gleichzeitig um ein Mitglied des Senats handelt, das auf Verlangen der Ausschussmehrheit vor dem Ausschuss zu erscheinen und Auskunft zu erteilen hat. In einem solchen Fall käme es dann - bei einer fehlenden Berichtspflicht nach § 394 Satz 1 AktG - zu einer Kollision zwischen der bundesrechtlich geregelten Verschwiegenheitspflicht des Gesellschaftsrechts und der landesverfassungsrechtlich geregelten parlamentarischen Kontrolle. Aufzulösen wäre diese Konfliktlage nicht durch einen pauschalen Rückgriff auf Art. 31 Grundgesetz („Bundesrecht bricht Landesrecht“), sondern wegen der durch Art. 28 Grundgesetz

⁵ z.B. in Bayern Art. 93 Abs. 2 Satz 2 BayGO und in Nordrhein-Westfalen § 113 Abs. 5 Satz 1 GO NW

⁶ Artikel 49a der Verfassung von Berlin lautet:

(1) Das Abgeordnetenhaus und die jeweils zuständigen Ausschüsse können von den auf Veranlassung des Abgeordnetenhauses oder des Senats entsandten oder gewählten Vertretern des Landes Berlin in Aufsichts- oder sonstigen zur Kontrolle der Geschäftsführung berufenen Organen einer juristischen Person des öffentlichen Rechts oder einer juristischen Person des Privatrechts, die unter maßgeblichem Einfluss des Landes Berlin öffentliche Aufgaben wahrnimmt, Auskünfte verlangen und Berichte anfordern.

(2) Die Unterrichtung über vertrauliche oder geheimhaltungsbedürftige Angaben ist gegenüber dem jeweils zuständigen Ausschuss des Abgeordnetenhauses vorzunehmen. Der Ausschuss muss die Gewähr für die Vertraulichkeit oder die Geheimhaltung der ihm anvertrauten Informationen, namentlich der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse, bieten.

(3) Alles Nähere regelt die Geschäftsordnung des Abgeordnetenhauses.

geschützten Verfassungsautonomie der Länder zur Ausgestaltung ihrer Staatsorganisation im Wege einer sog. „praktischen Konkordanz“. In der Sache bedeutet dies, dass im Rahmen eines komplizierten Abwägungsprozesses möglichst nach einer Auslegung des Bundesrechts gesucht werden muss, die der Verfassungsautonomie der Länder Rechnung trägt (vgl. hierzu Kirschniok-Schmidt, Das Informationsrecht des Abgeordneten nach der brandenburgischen Landesverfassung, S. 382 ff.). Gelingt dies im Rahmen einer einzelfallbezogenen Prüfung nicht, verdrängt das Bundesrecht landesverfassungsrechtliche Regelungen und es verbleibt beim „Vorrang des Gesellschaftsrechts“.

Die Beratungen zur Bremer Landesbank in den Controllingausschüssen haben gezeigt, dass die im Vorfeld beschriebenen rechtlichen Unsicherheiten im Umgang mit Berichtspflichten gegenüber der Bürgerschaft die betroffenen Aufsichtsratsmitglieder dazu veranlassen werden, eher vorsichtig zu agieren.

Anstatt Berichte auf der Grundlage der verfassungsrechtlichen Informationspflicht nach Art. 105 Abs. 4 Satz 6 BremLV zu erstatten, ist auch in Zukunft - wegen im Falle einer fehlerhaften Abwägung drohenden strafrechtlichen und zivilrechtlichen (Schadensersatz) Konsequenzen - vordergründig ein alleiniges Abstellen auf die bundesrechtlichen Verschwiegenheitsverpflichtungen zu erwarten.

Um dies zu vermeiden ist es durchaus sinnvoll, eine gesetzliche Berichtspflicht für die auf Veranlassung der Freien Hansestadt Bremen gewählten oder entsandten Mitglieder der Aufsichtsorgane gegenüber der Bremischen Bürgerschaft bzw. deren Ausschüsse zu schaffen. Diese Regelung sollte - wie in Berlin - in die Landesverfassung aufgenommen werden und über den Anwendungsbereich der §§ 394, 395 AktG hinaus, auch juristische Personen des öffentlichen Rechts erfassen.

3. Regelungsvorschlag

Unter Berücksichtigung der unter III. 2 dargestellten rechtlichen Grundsätze könnte in die Landesverfassung folgende neue Regelung aufgenommen werden:

„Artikel 105a⁷

(1) Auf Verlangen des jeweils zuständigen Ausschusses haben die auf Veranlassung der Freien Hansestadt Bremen gewählten oder entsandten Mitglieder der Aufsichts- oder der sonstigen zur Kontrolle der Geschäftsführung berufenen Organe einer juristischen Person des öffentlichen Rechts oder einer juristischen Person des Privatrechts, die unter maßgeblichen Einfluss der Freien Hansestadt Bremen steht, Auskünfte zu erteilen und notwendige Informationen zu übermitteln.

⁷ Alternativ könnte diese Regelung auch als Art. 105 Abs. 8 in die Landesverfassung aufgenommen werden.

(2) Der Schutz vertraulicher oder geheimhaltungsbedürftiger Angaben, namentlich der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse, ist durch den Ausschuss sicherzustellen.“

Dieser Regelungsvorschlag lehnt sich an Art. 49 a der Verfassung von Berlin an. Anders als in Berlin beschränkt der Entwurf die Auskunftsberechtigung auf den jeweils zuständigen Ausschuss. Eine Ausweitung des Auskunftsanspruchs auch auf die Bremische Bürgerschaft wäre rechtlich problematisch, da nach herrschender Meinung eine direkte Berichterstattung an Parlamente oder Gemeinderäte grundsätzlich unzulässig ist (vgl. hierzu Hüffer/Koch, Kommentar zum AktG, 12. Auflage, § 394 Rn. 42 f. m.w.N.). Begründet wird dies damit, dass solche Gremien als Ganzes die Einhaltung der Verschwiegenheitspflicht nach § 395 AktG bei betroffenen Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen nicht sicherstellen können. Im parlamentarischen Bereich kann deshalb nur ein Gremium tauglicher Berichtsadressat sein, das einerseits mit der Aufgabe der Unternehmensprüfung betraut ist und andererseits nach Zusammensetzung und Arbeitsweise den Schutz der Vertraulichkeit gewährleistet (vgl. hierzu Schürnbrand in Münchener Kommentar zum AktG, 3. Auflage, § 394 Rn. 31). In der Praxis werden diese Voraussetzungen nur durch Parlamentsausschüsse bzw. Unterausschüsse zu erfüllen sein. Dort besteht bereits jetzt über § 5 der Geschäftsordnung die Möglichkeit einer vertraulichen nicht öffentlichen Beratung, deren Inhalt nach Art. 83 Abs. 2 BremLV geheimzuhalten ist. Sollten diese Maßnahmen im Einzelfall nicht ausreichen, besteht darüber hinaus auch die Möglichkeit, Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse dem Schutz der Geheimschutzordnung der Bremischen Bürgerschaft zu unterstellen.⁸

Wie auch bei der Berliner Regelung ist der Begriff des „maßgeblichen Einflusses“ weit auszulegen (vgl. hierzu AvB Drs. 15/5038 S. 5). Für Beteiligungen an privatrechtlichen Unternehmen kann zur Bestimmung des maßgeblichen Einflusses auf § 65 Landeshaushaltsordnung zurückgegriffen werden. Nach § 65 Abs. 1 Nr. 3 Landeshaushaltsordnung darf sich die Freie Hansestadt Bremen an Unternehmen in der Rechtsform des privaten Rechts nur dann beteiligen, wenn sie sich einen angemessenen Einfluss, insbesondere im Aufsichtsrat oder in einem entsprechenden Überwachungsorgan einräumen lässt. Ausgehend davon wird der Auskunftsanspruch grundsätzlich alle Unternehmen des Privatrechts erfassen, an denen sich die Freie Hansestadt Bremen beteiligt hat (vgl. hierzu Driehaus, Verfassung von Berlin, 3. Auflage, Art. 50 Rn. 2). Dies gilt auch im Kontext zu § 394 Satz 1 AktG, der mangels anderweitiger Regelungen auch bei einer Minderheitsbeteiligung der Gebietskörperschaft Anwendung findet (vgl. hierzu Hüffer/Koch, Kommentar zum AktG, 12. Auflage, § 394 Rn. 33 m.w.N.).

Absatz 2 des Regelungsvorschlages stellt die vorstehend bereits beschriebene gebotene Verschwiegenheitspflicht sicher.

Die Regelung würde über Art. 148 Abs. 1 BremLV auch für Ausschüsse der Stadtbürgerschaft gelten.

⁸ Gemäß § 4 der Geheimschutzordnung der Bremischen Bürgerschaft können auch private Geheimnisse als „Geheim“ oder „Vertraulich“ eingestuft werden. Diese sind dann genauso zu behandeln wie Verschlusssachen mit dem Geheimhaltungsgrad „Geheim“ oder „Vertraulich“.