

## VI. Ausblick

Zukünftig dürfte es mehr Fälle geben, in denen ein kraft Gesetzes entlassener Beamter auf Widerruf per einstweiliger Anordnung in das Beamtenverhältnis zurückkehren kann. Insofern tritt ein erneuter Statuswechsel mit den damit verbundenen Konsequenzen ein.

Insgesamt fällt beim behandelten Thema die rechtliche Gemengelage zwischen Prüfungs- und Beamtenrecht auf. Diesbezüglich erscheint es eher als schwierig, an ein wiederholtes Durchfallen in der Ausbildung eine unmittelbar eintretende Entlassung kraft Gesetzes zu knüpfen. Dies zeigt sich auch daran, dass in manchen Bundesländern ein zusätzlicher deklaratorischer Verwaltungsakt als erforderlich angesehen wird.

Hier wäre es vorzuziehen, wenn der Gesetzgeber in diesen Fällen nur noch eine zwingende Entlassung durch Verwal-

tungsakt vorsehen würde. Landesrechtlich könnte als Frist (zumindest) das Ende des Monats der Bekanntgabe bestimmt werden. Da die Entlassung aufgrund des Prüfungsversagens für sofort vollziehbar erklärt werden würde, könnte der entlassene Beamte auf Widerruf beim Verwaltungsgericht einen Antrag auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung gem. § 80 V VwGO stellen. Dieses hätte bei der anzustellenden Interessenabwägung zu prüfen, ob sich der angegriffene Verwaltungsakt nach einer – notwendigerweise nur summarischen – Prüfung als offensichtlich rechtswidrig oder als offensichtlich rechtmäßig erweist. Im einstweiligen Rechtsschutz ginge es darum, die Ausbildung bis zu einer Entscheidung in der Hauptsache fortsetzen zu können. Das Zusammenspiel zwischen Prüfungs- und Statusrecht wäre inhaltlich einfacher ausgestaltet und würde sich auch zeitlich etwas entzerren. ■

Rechtsanwalt Dr. Butz Peters\*

# Der verfassungsrechtliche Vorlageanspruch eines parlamentarischen Untersuchungsausschusses gegenüber der ihm verantwortlichen Regierung

## Reichweite, Weigerungsgründe und Drittbetroffenheit

Im parlamentarischen Untersuchungsausschussverfahren streiten Ausschuss und Regierung regelmäßig über die Vorlage von Akten und anderen sächlichen Beweismitteln. Es geht um geschwärzte Passagen, fehlende Seiten, „Staatswohlinteressen“ und „Licht im Dunkel“. Der Beitrag schildert den Umfang der Vorlagepflicht in Anbetracht der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung.

### I. Bedeutung

Das A und O einer jeden parlamentarischen Untersuchung ist die Vorlage von Akten und anderen sächlichen Beweismitteln aus dem Verantwortungsbereich der Regierung. Die Unterlagen sind für eine effektive Zeugenvernehmungen ebenso unverzichtbar (Grundsatz: „Zeugenvernehmungen erst, wenn alle Akten zu dem Beweisthema gesichtet sind“) wie für die zu treffenden Feststellungen und Bewertungen im Abschlussbericht (zB § 33 I PUAG).

Das besondere Vertrauen in die Akte wurzelt in den beiden obersten Prinzipien der Aktenführung: der *Aktenwahrheit* und *Aktenvollständigkeit*.<sup>1</sup> Zudem sieht das *BVerfGE*<sup>2</sup> in Akten bei der Untersuchung politischer Vorgänge ein „besonders wichtiges Beweismittel“: Gegenüber Zeugenaussagen hätten sie in der Regel einen höheren Beweiswert, weil „das Gedächtnis von Zeugen aus mancherlei Hinsicht unergiebig werden kann.“ Die menschliche Erinnerung verblasst. Schwindet. Nicht aber Papier.

### II. Rechtsgrundlagen

Die Frage, welche Beweismittel ein Untersuchungsausschuss von der ihm verantwortlichen Regierung verlangen kann, beantworten die 17 deutschen Verfassungen unterschiedlich: Ausdrücklich bestimmen einige, dass die Regierung die Akten (ihre und der ihr nachgeordneten Behörden) vorzulegen hat.<sup>3</sup> Andere verpflichten die „Behörden“,<sup>4</sup> (ihre) Akten dem Ausschuss vorzulegen. Und wiederum andere besagen dazu nichts ausdrücklich.<sup>5</sup>

Auch wenn eine Verfassung – wie das Grundgesetz in Art. 44 – das Recht auf Vorlage von Akten durch die Regie-

rung nicht erwähnt, gehört dieses Recht „zum Kern des Untersuchungsrechts“, urteilte das *BVerfGE*.<sup>6</sup> Denn es sei „Bestandteil des Kontrollrechts aus Art. 44 I 1 GG und des Rechts der Beweiserhebung nach Art. 44 II 1 GG.“ Dieses Untersuchungsrecht gehöre zu den „wichtigsten Rechten des Parlaments“,<sup>7</sup> weil es ihm Möglichkeiten der Sachverhaltsaufklärung verschaffe, die es „zur Wahrung seiner Kontrollfunktion gegenüber der ihm verantwortlichen Regierung benötigt.“ Deshalb folge „der Anspruch auf Vorlage von Akten im Verantwortungsbereich der Regierung nicht lediglich aus dem Recht auf Amtshilfe gemäß Art. 44 II 1 GG.“<sup>8</sup>

So hat der Vorlageanspruch eines Untersuchungsausschusses gegenüber der „eigenen“ Regierung in allen deutschen Untersuchungsordnungen Verfassungsrang.<sup>9</sup> Daneben bestimmen die Untersuchungsausschussgesetze einfachgesetzlich Vorlagepflichten.<sup>10</sup>

\* Der Autor ist Rechtsanwalt und Partner bei *Tiefenbacher* Rechtsanwälte in Dresden.

- 1 Vgl. *BVerwG*, NVwZ 1988, 621 (622); *Huck* in *Huck/Müller*, VwVfG, 2. Aufl. 2016, § 29 Rn. 12 mwN.
- 2 *BVerfGE* 143, 101 (134) = NVwZ 2017, 137 (141) Rn. 110 – NSA mwN. In der Sache ebenso: *BVerwGE* 109, 258 = NJW 2000, 160 (164) = NVwZ 2000, 189 Ls. – Öcalan; *OVG Hamburg*, NVwZ 1987, 610 (612); *OVG Koblenz*, NVwZ 1986, 575 (576).
- 3 ZB SchlH: Art. 24 IV 1; MV: Art. 34 IV.
- 4 ZB Berl: Art. 48 III 2; Saarl: Art. 79 III.
- 5 GG: Art. 44; BW: Art. 35; Hmb: Art. 26; Nds: Art. 27; LSA: Art. 54.
- 6 *BVerfGE* 143, 101 (134) = NVwZ 2017, 137 (141) Rn. 110 – NSA; *BVerfGE* 124, 78 (116 f.) = NVwZ 2009, 1353 – BND. Grdl.: *BVerfGE* 67, 100 (128 f., 132) = NJW 1984, 2271 (2272 f.) – Flick („Das Recht auf Aktenvorlage gehört zum ‚Wesenskern‘ des Untersuchungsrechts.“).
- 7 *BVerfGE* 143, 101 (133) = NVwZ 2017, 137 (141) Rn. 107 – NSA mwN.
- 8 *BVerfGE* 143, 101 (134) = NVwZ 2017, 137 (143) Rn. 110 – NSA mwN. Grundlegend: *BVerfGE* 67, 100 (128 f., 132) = NJW 1984, 2271 (2272 f.) – Flick.
- 9 GG: Art. 44; BW: Art. 35; Bay: Art. 25; Berl: Art. 48; Bbg: Art. 72; Brem: Art. 105 V; Hmb: Art. 26; Hess: Art. 92; MV: Art. 34; Nds: Art. 27; NRW: Art. 41; RhPf: Art. 91; Saarl: Art. 79; Sachs: Art. 54; LSA: Art. 54; SchlH: Art. 24; Thür: Art. 64.
- 10 PUAG: § 18 I; BW: § 14 I; Bay: Art. 17; Berl: § 19 I; Bbg: § 16 I; Brem: § 13 S. 1; Hmb: § 18 I; MV: § 22 I; NRW: § 14 I; RhPf: § 14 I; Saarl: § 22; Sachs: § 14; LSA: § 15 I; SchlH: § 13 I; Thür: § 14 I. In Hessen und Niedersachsen gibt es kein UAG.

### III. Vorlagepflicht

#### 1. Vorlageverlangen

a) *Beweisbeschluss*. Das Vorlageverlangen gegenüber der Regierung (oder ihr nachgeordneter Behörden) setzt einen wirksamen Beweisbeschluss voraus,<sup>11</sup> weil Untersuchungsausschüsse Beweise aufgrund von Beweisbeschlüssen erheben (zB § 17 I PUAG, § 15 I BbgUAG).

Unmittelbar gegenüber der Regierung kann die qualifizierte Ausschussminderheit ihr Minderheitsrecht auf „Beweiserhebung“ nicht geltend machen, weil sie dafür keine Aktivlegitimation besitzt.<sup>12</sup> Sie hat dieses Recht nur gegenüber dem Ausschuss (= auf einen entsprechenden Beweisbeschluss, zB § 17 II PUAG).

b) *Bestimmtheit des Vorlageverlangens*. Ein wirksames Vorlageverlangen setzt voraus, dass es hinreichend bestimmt ist. Allerdings gelten im Untersuchungsverfahren nicht die strengen Anforderungen des Strafverfahrens. Das folgt aus den unterschiedlichen Verfahrenszwecken. Im Untersuchungsverfahren geht es darum, einen Sachverhalt zu politischen Zwecken aufzuklären – und nicht darum, einen bestimmten Straftatbestand festzustellen. Deshalb müsse dort, so das *BVerfG*,<sup>13</sup> eine Beweiserhebung 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 Verantwortlichkeiten zu ermöglichen.“

So genügt es für das Vorlageverlangen, wenn das Beweiszil erkennbar und die Beweismittel abgrenzbar sind.<sup>14</sup> Nicht erforderlich ist daher eine Beweisbehauptung im strafprozessualen Sinne. Denn im Untersuchungsverfahren kann ein Antrag, der auf eine Vorlage gerichtet ist und keine Beweistatsache enthält, ein zulässiger Beweis Antrag sein<sup>15</sup> – anders als im Strafverfahren: Dort wäre es lediglich ein Beweisermittlungsantrag.<sup>16</sup>

Angesichts der „Licht-ins-Dunkel-Option“ reicht für die Erkennbarkeit des Ziels auch die Bezugnahme auf den Untersuchungsauftrag oder einen Teil von ihm („Zur Untersuchung gemäß dem Untersuchungsauftrag aus Drucksache xy“ bzw. „Nr. 3.1“).

Das Beweismittel ist hinreichend abgegrenzt, wenn es von anderen Gegenständen so unterscheidbar ist, dass der Beschluss vollziehbar ist. Beispielsweise durch die Formulierung im Hinblick auf den Untersuchungsgegenstand:

„Beziehung aus ... (dem Ministerium/einer bestimmten Abteilung/einer Behörde) aller Verwaltungsvorgänge, Akten, Protokolle, Berichte, Rechtsgutachten, internen Vermerken einschließlich Entwürfen und Vermerken sowie sämtlicher sonstiger Unterlagen – samt aller hierzu elektronisch oder auf andere Weise gespeicherten Daten.“

Protokolle von Gremiensitzungen sind hinreichend abgegrenzt, wenn der Zeitraum der Sitzungen benannt ist.<sup>17</sup> Gleiches gilt bei Mails, wenn die Vorlage sämtlicher Mails aus einem bestimmten Zeitraum zum Untersuchungsgegenstand auf einem bestimmten Server verlangt wird, für die Konkretisierung:

„in denen die Landesregierung (einschließlich der nachgeordneten Behörden...) als Empfänger, Absender, in Kopie („CC“) oder in Blindkopie („BCC“, soweit erkennbar) aufgeführt wird.“<sup>18</sup>

Ist der Umfang der Beweismittel unklar oder umfangreich und deshalb unübersichtlich, kann für die Regierung aus der Verfassungsorgantreue eine konstruktive Mitwirkungspflicht erwachsen, die ihr gebietet, Unterlagen zu ermitteln (Feststellung von Aktenzeichen uÄ) und auch Inhaltsver-

zeichnisse oder Gliederungen vorzulegen bzw. zu erstellen<sup>19</sup> – soweit dies erforderlich ist, um das Vorlageverlangen zu konkretisieren.

#### 2. Verpflichteter

Die Vorlagepflicht erstreckt sich – oftmals konkretisiert durch die Untersuchungsausschussgesetze (zB § 18 I PUAG, § 14 I SaUAG) – auf alle „Akten“ der Regierung, der ihr unterstehenden Behörden (§ 1 IV VwVfG) sowie der Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts, die ihrer Aufsicht unterstehen.<sup>20</sup> Unerheblich ist, ob die Regierung Kenntnis vom Inhalt oder der Existenz der Akten hat. Denn es geht um die parlamentarische Kontrolle dessen, was in ihrem Verantwortungsbereich geschehen ist.<sup>21</sup>

Über die Erfüllung des Vorlageverlangens hat letztendlich immer die Regierung als Spitze der Exekutive zu entscheiden.<sup>22</sup> Das gilt auch, wenn einzelne Verfassungen „Behörden“ verpflichten, dem Untersuchungsausschuss (ihre) „Akten vorzulegen“<sup>23</sup> oder Untersuchungsausschussgesetze bestimmen, dass Behörden „unmittelbar zur Vorlage von Akten“ an den Ausschuss verpflichtet sind.<sup>24</sup> Denn verfassungsrechtlich ist die Regierung Vorlageschuldner (o. II.). Deshalb hat sie die Entscheidung zu treffen – und darf sie (jedenfalls im Falle der Ablehnung<sup>25</sup>) nicht nachgeordneten Dienststelle überlassen. Aufgrund ihrer Weisungs- und eigenen Vorlagerechte muss sie dafür sorgen, dass der Ausschuss die Unterlagen postwendend erhält.

#### 3. Vorlagegegenstand

Untersuchungsausschüsse verlangen nicht nur Akten. Sie fordern auch einzelne Schreiben und Notizen, E-Mail-Korrespondenz, einschließlich einzelner E-Mails, die keiner Akte zugeordnet wurden, Einzelverbindungs nachweis, Unterlagen in einem Schreibtisch oder einer privaten Aktentasche und Magnetbänder der Datensicherung, private wie auch dienstliche Notizbücher und Terminkalender.

a) *„Akten“ und „sächliche Beweismittel“*. Die meisten Verfassungen sprechen von „Akten“,<sup>26</sup> die vorzulegen sind,

11 *BVerfGE* 124, 78 (115) = NVwZ 2009, 1353 (1354) – BND; *MVVerfG*, Urt. v. 25.2.2016 – *LVerfG* 9/15, BeckRS 2016, 42721 (10/14) – P+S-Werften.

12 *OLG Köln*, NStZ 1986, 88 (89) – Flick: Parlamentsfraktion; NStZ 1986, 90 – Flick: Fraktion im Ausschuss; *Jekewitz*, NStZ.1986, 90.

13 *BVerfGE* 124, 78 (116) = NVwZ 2009, 1353 (1354) Rn. 111 – BND.

14 *BVerfGE* 124, 78 (115) = NVwZ 2009, 1353 (1354) Rn. 110 – BND. In der Sache ebenso: *HessStGH*, Urt. v. 16.11.2011 – P.St. 2323, BeckRS 2011, 55885 (S. 23/28) – Polizeipräsident; *VGH Mannheim*, BeckRS 2015, 49801 Rn. 71 = NVwZ 2016, 304 Ls. – Gönner. Anders beim Herausgabeverlangen gegenüber einem Privaten: *BGH (ErmR)*, NJW 2017, 1405 (1407) Rn. 29 – Cum/Ex.

15 Vgl. *MVVerfG*, Urt. v. 25.2.2016 – *LVerfG* 9/15, BeckRS 2016, 42721 (S. 8/14) – P+S-Werften; *BbgVerfG*, *LVerfGE* 14, 179 (188) – LEG; *Brocker in Glaubén/Brocker*, Das Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse, 3. Aufl. 2016, Kap. 16 Rn. 4.

16 Vgl. *Schmitt in Meyer-Göfner/Schmitt*, StPO; 63. Aufl. 2020, § 244 Rn. 25.

17 *BbgVerfG*, *LVerfGE* 14, 179 (189) – LEG.

18 *MVVerfG*, Urt. v. 25.2.2016 – *LVerfG* 9/15, BeckRS 2016, 42721 (S. 4, 12/14) – P+S-Werften.

19 Vgl. *Gärditz in Waldhoff/Gärditz*, PUAG, 2015, § 18 Rn. 22.

20 Vertiefend: *Gärditz in Waldhoff/Gärditz*, PUAG, § 18 Rn. 8 ff.

21 Vgl. *BVerfGE* 124, 161 (196) = NVwZ 2009, 1092 (1095) Rn. 139 – Fragerecht des Parlaments; *Wolff*, JZ 2010, 173 (174) mwN.

22 Eingehend *Peters*, Untersuchungsausschussrecht, 2. Aufl. 2020, Rn. 589 ff.

23 ZB Art. 48 III 2 BerlVerf; ähnlich: Art. 92 II HessVerf.

24 ZB § 14 I SächsUAG.

25 Siehe auch § 14 II 3 SächsUAG („Letztverantwortung“ bei Vorlageverweigerung).

26 Oben Fn. 9. Nicht so das Grundgesetz (Art. 44) und die Verfassungen von Hmb (Art. 26), Nds (Art. 27) und LSA (Art. 54).

ebenso die meisten Untersuchungsausschussgesetze<sup>27</sup> und auch das *BVerfG*.<sup>28</sup> Hingegen ist in vier Untersuchungsausschussgesetzen aus diesem Jahrtausend<sup>29</sup> ausschließlich von „sächlichen Beweismitteln“ die Rede. So fragt sich, ob die beiden Begriffe Unterschiedliches bedeuten. Beispiel Brandenburg: Die Verfassung (Art. 72 III 7) bestimmt, dass die Landesregierung dem Ausschuss „die angeforderten Akten vorzulegen“ hat, während das Untersuchungsausschussgesetz (§ 16 I) ihr diese Pflicht für „die sächlichen Beweismittel“ auferlegt. Ein und dasselbe?

Die Vorlagepflicht in den jüngeren Gesetzen erfasst „sächliche Beweismittel, insbesondere Akten, die den Untersuchungsgegenstand betreffen“ (§ 18 I PUAG). „Akten“ sind nach dem materiellen Aktenbegriff<sup>30</sup> alle willentlich zusammengeführten Unterlagen und elektronischen Dokumente, die eine bestimmte Angelegenheit betreffen. So erfasst der Begriff der Akte nur eine Teilmenge der „sächlichen Beweismittel“; und zwar die, die „willentlich zusammengeführt“ wurden.

Unterblieb die Zusammenführung, ist gleichgültig, warum – ob aus Nachlässigkeit, Verkennung der Rechtslage, Schusseligkeit, vorsätzlich oder gar arglistig. In diesem Lichte wurden als nicht vom Aktenbegriff erfasst angesehen: Terminkalender, Einzelverbindungs nachweise und persönliche Sammlungen schriftlicher Unterlagen, Unterlagen in einer persönlichen Aktenmappe und in einem Schreibtisch einer Behörde,<sup>31</sup> Entwürfe und andere Notizen sowie so genannte Non-Paper (Papiere, die bewusst ohne Aktenzeichen, Bearbeiter- und Adressatenhinweis erstellt wurden, um ihre Existenz oder Herkunft zu verschleiern)<sup>32</sup> sowie Magnetbänder der Datensicherung.<sup>33</sup> Gleiches gilt für Fotos, Filme, Landkarten uÄ sowie E-Mails, die keiner Akte zugeordnet wurden.<sup>34</sup>

Für das heutige Verständnis des Begriffs „Akte“ darf nicht außer Acht gelassen werden, dass er Mitte des vergangenen Jahrhunderts in die Verfassungen kam, beispielsweise 1946 in Hessen und 1947 in Rheinland-Pfalz. Damals gab es nur die Papierakte. Seither hat sich die Verwaltungspraxis grundlegend gewandelt. Nicht nur durch E-Mails und die Möglichkeit der Speicherung elektronischer Dateien an verschiedenen Orten.

Zum historischen Aspekt tritt der verfassungsrechtliche: Zum Kern der wichtigen parlamentarischen Aufgabe Regierungskontrolle gehört, und zwar als Voraussetzung für die von Verfassungen wegen gebotene effektive Wahrnehmung,<sup>35</sup> dass der Ausschuss alle Dokumente zu sehen bekommt, die mit seinem Untersuchungsauftrag im Zusammenhang stehen (oben, II.).

Dem würde es widersprechen, wenn die verfassungsrechtliche Vorlagepflicht von Zufälligkeiten abhinge. Deshalb wird der materielle Aktenbegriff der heutigen verfassungsrechtlichen Bedeutung der Vorlagepflicht nicht gerecht, sondern nur ein „funktionaler“, bei dem das entscheidende Kriterium die Untersuchungsrelevanz ist. Er umfasst auch Augenscheinobjekte wie Fotos und Skizzen.<sup>36</sup>

Zwischen diesem funktionalen Begriff der „Akte“ und dem „sächlichen Beweismittel“ besteht kein Unterschied. Jedoch unterscheidet er sich von dem der „Akte“ im Strafverfahren (§§ 147 I, 199 II StPO). So sind dort Handakten (der Ermittler) dem Gericht nicht vorzulegen<sup>37</sup> – anders als „Handakten“ (der Exekutive) dem Untersuchungsausschuss.<sup>38</sup>

b) *Voraussetzungen*. Vorzulegen sind dem Untersuchungsausschuss somit alle Sachen (§ 90 BGB) und elektronischen Dokumente,<sup>39</sup> die den Untersuchungsgegenstand betreffen

(Untersuchungsrelevanz) und sich im Gewahrsam der Exekutive befinden.<sup>40</sup>

aa) *Untersuchungsrelevanz*. Untersuchungsrelevanz bedeutet, dass der Gegenstand Informationen enthält, die Aufklärung über den behördlichen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess im Hinblick auf den Untersuchungsgegenstand bieten können (unten IV. 2. a). So ist alles untersuchungsrelevant, was in die betreffenden Verfahrensakte eingefügt wurde. Angesichts der willentlichen Zuordnung kann die Exekutive später nicht geltend machen, bestimmte Seiten hätten nicht zur Akte genommen werden müssen.<sup>41</sup> Bei Dokumenten in anderen Akten wie Hand-, Personal- und Disziplinarakten besteht Untersuchungsrelevanz, soweit sie Aufklärung für den Untersuchungsgegenstand bieten können. Etwa, wenn es in einem Disziplinarverfahren um ein Thema ging (zB Aktenvernichtung), das Untersuchungsgegenstand ist.<sup>42</sup>

Untersuchungsrelevant können auch sein – nicht zur Akte genommene – Entwürfe für ein Schreiben (auch wenn es nicht abgeschickt wurde), Notizen eines Sachbearbeiters über von ihm geprüfte Handlungsalternativen oder eine Dienstbesprechung, in der das Thema erörtert wurde. Gleiches gilt für Unterlagen, die „versteckt“ in einem Schreibtisch liegen und für ein „Non-Paper“, das für das Verwaltungshandeln eine Rolle gespielt haben könnte. Ebenso ist es, wenn ein Behördenmitarbeiter Fotos von dem Brand auf einer Mülldeponie gefertigt hat, der später Untersuchungsgegenstand wurde, die Aufnahmen aber nicht zur Akte genommen, sondern auf seinem „allgemeinen Datenträger“ abgespeichert hat. Unerheblich sind Aktenzeichen und sonstige formale Zuordnungen.<sup>43</sup>

E-Mails mit rein privaten Inhalten auf einem Behördenserver sind nicht untersuchungsrelevant, weil an ihnen kein Beweiserhebungsrecht des Ausschusses besteht. Sind sie Teil eines Datenbestandes, der dem Untersuchungsausschuss zur Verfügung gestellt werden soll, hat sie die Exekutive zu löschen, weil der Betroffene einen Lösungsanspruch hat.<sup>44</sup>

bb) *Gewahrsam*. Weil die Vorlagepflicht an den Gewahrsam – die vom Herrschaftswillen getragene tatsächliche Sachherr-

27 ZB NRW § 14 I 1 UAG.

28 Nachweise: Fn. 2.

29 PUAG: § 18 I; BW: § 14 I; Bbg: § 16 I; MV: § 22 I. In Hamburg spricht das UAG (§ 18) von „Unterlagen (Akten und Dateien)“.

30 Vgl. *NdsStGH*, NVwZ-RR 2015, 2 Ls. = BeckRS 2014, 57605 (10 f./22) – Paschedag; *Warg*, NJW 2015, 3195; *Glauben in Glauben/Brockner*, Kap. 17 Rn. 1 a mwN.

31 *NdsStGH*, BeckRS 2014, 57605 (10 ff./22) = NVwZ-RR 2015, 2 Ls. – Paschedag.

32 *Warg*, NJW 2015, 3195 (3197 f.); *Glauben in Glauben/Brockner*, Kap. 17 Rn. 1 a.

33 *VG Sigmaringen*, Urt. v. 20.5.2015 – 5 K 5439/14, BeckRS 2015, 46371 Rn. 67 f., 13 – Gönner.

34 Vgl. *Gärditz in Waldhoff/Gärditz*, PUAG, § 18 Rn. 15 mwN.

35 Vgl. *BVerfGE* 143, 101 (144) = NVwZ 2017, 137 (144) Rn. 143 – NSA.

36 Vgl. *NWVerfGH*, Urt. v. 14.7.2020 – VerfGH 6/20, BeckRS 2020, 18008 Rn. 114 f. – Schulze Föcking, sowie die einfachgesetzliche Regelung in § 19 PUAG.

37 *Schneider in KK-StPO*, 8. Aufl. 2019, § 199 Rn. 8 mwN.

38 III. 3. b) aa).

39 Vgl. § 99 I 1 VwGO; *Heiland/Jaeger*, VBIBW 2017, 99 (101).

40 Vgl. *Heiland/Jaeger*, VBIBW 2017, 99 (101); *Gärditz in Waldhoff/Gärditz*, PUAG, § 18 Rn. 15, 17, 18 mwN. Siehe auch *NdsStGH*, NVwZ-RR 2015, 2 Ls. = BeckRS 2014, 57605 (10 f./22) – Paschedag.

41 *NdsStGH*, NVwZ-RR 2015, 2 Ls. = BeckRS 2014, 57605 (12/22) – Paschedag.

42 Unten IV. 2. d.

43 *Warg*, NJW 2015, 3195.

44 *OVG Mannheim*, BeckRS 2015, 49801 Rn. 12, 17 = NVwZ-RR 2016, 304 Ls. – Gönner.

schaft (§ 242 StGB)<sup>45</sup> – anknüpft, ist grundsätzlich unerheblich, woher die Unterlagen stammen. So erfasst die Vorlagepflicht auch Papiere Privater, die in die Akte eingefügt oder sonst wie in den Gewahrsam der vorlagepflichtigen Stelle gelangt sind,<sup>46</sup> etwa durch Beschlagnahme.<sup>47</sup> Mit dem Ende des Gewahrsams der Exekutive endet auch ihre Vorlagepflicht.

Der Anspruch umfasst keine Beschaffungspflicht dergestalt, dass die Regierung Beweismittel, die sich nicht (mehr) in ihrem Machtbereich befinden, von woanders zu beschaffen hat. Unbegründet war deshalb das Verlangen des Paschedag-Untersuchungsausschusses in Niedersachsen gegenüber der Landesregierung, die „unverzügliche Vorlage“ von Akten der Landesregierung Nordrhein-Westfalen zu veranlassen.<sup>48</sup>

Persönliche Gegenstände von Mitarbeitern in Behördenräumen, wie der Inhalt einer privaten Aktentasche, ein privater Terminkalender oder privat gefertigte Fotokopien von Presseartikeln, befinden sich – nach der maßgeblichen Verkehrsanschauung<sup>49</sup> – nicht in der Sachherrschaft der Behörde.<sup>50</sup> Daher erfasst sie der Vorlageanspruch nicht.

## IV. Weigerungsgründe

### 1. Regelungen und Regelungsgehalt

Die Gründe, die zur Vorlageverweigerung berechtigen, benennen die Untersuchungsordnungen unterschiedlich. Einige<sup>51</sup> führen überhaupt keinen Grund an, andere nennen nur einen einzigen wie die „Sicherheit des Staates“<sup>52</sup> oder mehrere Gründe wie den Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung, Staatswohlinteressen und den Eingriff in Grundrechte.<sup>53</sup>

Nach der Rechtsprechung des *BVerfG*<sup>54</sup> unterliegt das Beweiserhebungsrecht eines parlamentarischen Untersuchungsausschusses fünf Grenzen, die sich aus dem Verfassungsrecht ergeben: Untersuchungsauftrag, Gewaltenteilungsprinzip, Staatswohl, Grundrechte und Rechtsmissbrauch.

Da diese Grenzen verfassungsimmanent sind, bestehen sie auch, wenn sie die maßgebliche Untersuchungsordnung nicht ausdrücklich als Weigerungsgrund benennt. So ist eine Beweiserhebung außerhalb des Untersuchungsgegenstandes auch dann unzulässig (IV. 2 a), wenn der Wortlaut der maßgeblichen Untersuchungsordnung das nicht ausdrücklich besagt.<sup>55</sup>

Deshalb sind auch die einfachgesetzlichen Weigerungsnormen (zB § 18 II HmbUAG) in diesem Sinne verfassungskonform auszulegen, weil Begrenzungen des Vorlagerechts ihren Grund nun eben im Verfassungsrecht haben müssen.<sup>56</sup> Nennt beispielsweise das maßgebliche Untersuchungsausschussgesetz als Weigerungsgrund den „Datenschutz“,<sup>57</sup> folgt daraus nicht zwangsläufig, dass Daten, die nach datenschutzrechtlichen Vorschriften zu löschen gewesen wären, von der Exekutive nicht einem Untersuchungsausschuss zur Verfügung gestellt werden müssen. Im Einzelfall kann das parlamentarische Untersuchungsinteresse das Löschinteresse überwiegen.<sup>58</sup>

### 2. Fünf Verweigerungsgründe

a) *Untersuchungsauftrag*. Begrenzt wird das Beweiserhebungsrecht und damit die Vorlagepflicht durch den Untersuchungsauftrag. Er bestimmt sich nach dem Einsetzungsbeschluss, muss sich im Rahmen der parlamentarischen Kontrollkompetenz halten und hinreichend deutlich sein. Die deutliche Abgrenzung des Untersuchungsgegenstandes dient

auch dem Schutz der zur Beweismittelvorlage aufgeforderten Exekutive.<sup>59</sup>

Diese Beschränkung – die keine Rolle spielt, wenn sich die Exekutive nicht auf sie beruft – hat eine thematische und eine zeitliche Komponente: Ist Untersuchungsauftrag, das Handeln und Erkenntnisse der Exekutive im Hinblick auf den NSU und sein Umfeld zu untersuchen, werden davon nicht Personen und Gruppierungen im rechten Milieu erfasst, die mit dem NSU-Komplex nichts zu tun hatten.

Der Zeitpunkt der Einsetzung bildet eine zeitliche Grenze. Nach zutreffender Auffassung<sup>60</sup> erfasst die „zeitliche Zäsur“ aber nur das Beweisthema (also den zu untersuchenden Sachverhalt), nicht aber das Beweismittel. Entsteht beispielsweise das Protokoll einer Zeugenvernehmung nach dem Einsetzungstermin zu einem Sachverhalt, der Untersuchungsgegenstand ist, ist es vorzulegen. Wird ein Untersuchungsausschuss am 7. Juli eingesetzt, muss zu Sachverhalten im August und September die Exekutive hingegen keine Unterlagen vorlegen.<sup>61</sup>

Der Anspruch des Ausschusses bezieht sich, so das *BVerfG*, „grundsätzlich auf alle Akten, die mit dem Untersuchungsgegenstand im Zusammenhang stehen.“ Er soll sich selbst ein Bild über die Entscheidungserheblichkeit verschaffen können. Deshalb muss bei seinem Ersuchen nicht feststehen, dass es sich um entscheidungserhebliches Material handelt. Es genüge, „wenn sie Hinweise hierauf geben können.“<sup>62</sup>

Die Regierung hat „in eigener Verantwortung“ zu entscheiden, „welche Akten oder Teile des angeforderten Materials in sachlichem Zusammenhang mit dem Untersuchungsauftrag stehen“ – maßgeblich ist die „potenzielle Beweiserheb-

45 *Fischer*, StGB, 67. Aufl. 2020, § 242 Rn. 11 mwN.

46 *Glauben in Glauben/Brockner*, Kap. 17 Rn. 6, 10 mwN.

47 *Glauben in Glauben/Brockner*, § 29 PUAG Rn. 1.

48 *NdsStGH*, NVwZ-RR 2015, 2 Ls. = BeckRS 2014, 57605 (10, 4/22) – Paschedag. In einem derartigen Fall kann der Untersuchungsausschuss unmittelbar gegenüber der Exekutive des anderen Landes einen Amtshilfeanspruch machen, Art. 35 I GG.

49 Vgl. *BGHSt* 22, 180 = NJW 1968, 2069 (2070); *Fischer*, StGB, § 242 Rn. 11 mwN.

50 Vgl. *NdsStGH*, NVwZ-RR 2015, 2 Ls. = BeckRS 2014, 57605 (12/22) – Paschedag; *LG Kiel*, NVwZ-RR 2006, 79 – Kieler Schloss; NSA-Untersuchungsausschuss (BT-Drs. 18/12850, 83) – Pofallas Terminkalender; *Warg*, NJW 2015, 3195 (3198). In diesen Fällen kommt ein unmittelbarer Herausgabenspruch gegen den Gewahrsamshaber in Betracht, zB § 29 f. PUAG.

51 Vgl. Bay: Art. 25 III 3 Verf, Art. 17 S. 1 UAG; Hess: Art. 92 II; Nds: Art. 27 Verf; NRW: Art. 41 II 2 UAG.

52 Saar: § 22 II 2 LTG.

53 ZB RhPf: § 14 III UAG.

54 *BVerfGE* 143, 101 (135) = NVwZ 2017, 137 (141) Rn. 111 mwN – NSA. Da der Interessenausgleich auf der Verfassungsebene erfolgt, bedarf es nicht mehr des Rückgriffs auf die „sinnmäßige Anwendung des § 96 StPO“ iVm Art. 44 II 1 GG (so noch *BVerfGE* 67, 100 [133 ff.] = NJW 1984, 2271 [2273 f.] – Flick).

55 Beispielsweise in Bay (vgl. Art. 17 S. 1 UAG); Brem (vgl. Art. 105 V 5 Verf, § 13 S. 1 UAG); Hess (vgl. Art. 92 II Verf). Anders Bbg: § 15 III UAG („Die Beweiserhebung ist unzulässig, wenn sie nicht im Rahmen des Untersuchungsauftrags liegt...“).

56 *BVerfGE* 143, 101 (135) = NVwZ 2017, 137 (141) Rn. 111 mwN – NSA.

57 ZB MV: § 22 IUAG.

58 So im Fall *VGH Mannheim*, BeckRS 2015, 49801 Rn. 25 ff. = NVwZ-RR 2016, 304 Ls. – Gönner. Grundlegend: *VG Sigmaringen*, Urt. v. 20.5.2015 – 5 K 5439/14, BeckRS 2015, 46371 Rn. 57 ff. – Gönner. Ebenso: *Heiland/Jaeger*, VBIBW 2017, 99 (103 f.).

59 *BVerfGE* 124, 78 (119) = NVwZ 2009, 1353 (1355) Rn. 117 f. mwN – BND. Siehe auch *BVerfGE* 143, 101 (136) = NVwZ 2017, 137 (142) Rn. 116 – NSA.

60 *SächsVerfGH*, NJOZ 2008, 3572 (3599) – Netzwerke. Eingehend: *Peters*, NVwZ 2012, 1574 (1576) mwN.

61 So ein Sachverhalt im Abgas-Untersuchungsausschuss (18/5 BT-Drs. 18/12900, 65, 27).

62 *BVerfGE* 124, 78 (117) = NVwZ 2009, 1353 (1355) Rn. 113 – BND.

lichkeit“.<sup>63</sup> Ist sie ausgeschlossen, besteht keine Vorlagepflicht. Eine Auslegung oder Einschätzung des Ausschusses bindet die Regierung nicht. Im Streitfall entscheidet ein Gericht.<sup>64</sup>

b) *Das Gewaltenteilungsprinzip.* Das Gewaltenteilungsprinzip – die Unterscheidung zwischen gesetzgebender, vollziehender und rechtsprechender Gewalt (Art. 20 II 2 GG) – dient einer funktionsgerechten Zuordnung hoheitlicher Befugnisse und sichert die rechtliche Bindung aller Staatsgewalt (Art. 20 III GG).<sup>65</sup> Deshalb besteht keine Vorlagepflicht, wenn die Information zu einem „Mitregieren Dritter“ bei Entscheidungen führen könnten. Weil das möglich ist, solange die Entscheidung nicht getroffen wurde, beschränkt sich die Kontrollkompetenz des Parlaments grundsätzlich auf „bereits abgeschlossene Vorgänge“ und berechtigt nicht, „in laufende Verhandlung und Entscheidungsvorbereitungen einzugreifen.“<sup>66</sup> So sind Untersuchungsausschüsse und damit ihre Vorlageverlangen auf eine Ex-post-Kontrolle beschränkt.<sup>67</sup>

Auf der Durchführungsebene erlangt die Abgeschlossenheits-Schranke vor allem Bedeutung, wenn bei Verabschiedung des Untersuchungsauftrags davon ausgegangen wurde, dass der Sachverhalt „abgeschlossen“ ist, sich aber später herausstellt, dass dies bei bestimmten Teilaspekten nicht der Fall ist. Beispielsweise, wenn Untersuchungsthema die Ermittlungen der Polizei gegen eine bestimmte Tätergruppe ist, und sich im Laufe des Untersuchungsverfahrens ergibt, dass die Ermittlung gegen einige Personen noch nicht abgeschlossen sind. Zu ihnen muss dann keine Vorlage erfolgen.

Über die generelle Abgeschlossenheits-Schranke hinaus, kann es nach der Rechtsprechung des BVerfG der „Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung“ in Einzelfällen rechtfertigen, Unterlagen über geheim zu haltende Tatsachen „auch bei abgeschlossenen Vorgängen“ nicht vorzulegen.<sup>68</sup> Dieser Kernbereich betrifft „die Willensbildung der Regierung selbst, sowohl hinsichtlich der Erörterungen im Kabinett als auch der Vorbereitung von Kabinetts- und Ressortentscheidungen,“ hingegen nicht die Ministerialverwaltung im Übrigen oder Führungsbesprechungen der Exekutive,<sup>69</sup> wie beispielsweise die „Präsidentenrunde“ des Bundesnachrichtendienstes, an der Chefs von Sicherheitsbehörden und Spitzenbeamte teilnehmen.<sup>70</sup>

Und schließlich kann sich ein Recht zur Vorlageverweigerung aus der „Gewährleistung einer funktionsgerechten und organadäquaten Aufgabenwahrnehmung“ ergeben. Unter Hinweis darauf sprach das BVerfG<sup>71</sup> der Bundesregierung das Recht zu, dem NSA-Bundestagsuntersuchungsausschuss die „NSA-Selektorenliste“ nicht vorzulegen: Denn ihre unautorisierte Herausgabe könne die Funktions- und Kooperationsfähigkeit deutscher Nachrichtendienste erheblich beeinträchtigen, weil sie aufgrund völkerrechtlicher Vereinbarungen nicht unter der Verfügungsbefugnis der Regierung stehe.

Für Akten der Justiz besteht die verfassungsunmittelbare Vorlagepflicht, wenn ihre Arbeit als solche Untersuchungsgegenstand ist.<sup>72</sup> Nicht vorgelegt werden müssen allerdings Unterlagen, die die richterliche Unabhängigkeit betreffen, beispielsweise über Beratungs- und Abstimmungsvorgänge, weil auch der Funktionsbereich der rechtsprechenden Gewalt verfassungsrechtlich geschützt ist (Art. 97 GG, vgl. § 43 DRiG).<sup>73</sup> Hingegen unterliegen Akten der Staatsanwaltschaft – als Teil der Exekutive – in vollem Umfang parlamentarischer Kontrolle.<sup>74</sup> Aber auch für diese Akten besteht, ebenso wie für die der Gerichte, die Abgeschlossenheit-Schranke: Nur so lässt sich das „Mitregieren“ eines Unter-

suchungsausschusses bei Staatsanwaltschaften und Gerichten vermeiden. Deshalb kann aus laufenden Verfahren die Vorlage von Akten verweigert werden.<sup>75</sup>

c) *Staatswohlinteressen.* Das Wohl des Bundes oder eines deutschen Landes (Staatswohl) bildet eine weitere Beweis-erhebungsgrenze, wenn es durch das Bekanntwerden geheimhaltungsbedürftiger Informationen gefährdet werden könnte.<sup>76</sup>

Weil das Staatswohl im parlamentarischen Regierungssystem nicht allein der Regierung anvertraut ist, sondern Parlament und Regierung gemeinsam,<sup>77</sup> dürfen die Mitglieder eines Untersuchungsausschusses nicht als Außenstehende behandelt werden. Deshalb kann sich bei geheimhaltungsbedürftigen Informationen die Regierung in der Regel nicht auf das Staatswohl berufen, wenn der Untersuchungsausschuss den von der Regierung „für notwendig gehaltenen Geheimschutz gewährleistet.“ Fehlt es an ihm – sei es an einem entsprechenden Beschluss, sei es an den erforderlichen Maßnahmen –, darf die Vorlage verweigert werden.<sup>78</sup> Hinzunehmen aber hat die Regierung das Risiko von Lecks, weil sie sich nie ausschließen lassen.<sup>79</sup>

So erfolgt in diesen Fällen regelmäßig ein *relativer Geheimschutz*: Zwar muss die Regierung die Akten vorlegen, aber der Untersuchungsausschuss hat sie dem Schutz seiner Geheimschutzordnung zu unterstellen. Den Geheimschutzgrad kann die Regierung verbindlich festlegen, weil ihn die herausgehende Stelle zu bestimmen hat (§ 3 II GSO-BT, § 15 VSA).<sup>80</sup> Die Einstufung hat Konsequenzen für die Verwahrung, Einsichtnahme und Erörterung (§§ 3 a ff. GSO-BT).<sup>81</sup>

63 BVerfGE 77, 1 (55 f.) = NJW 1988, 890 (894 f.) = NVwZ 1988, 429 Ls. – Neue Heimat. Grundlegend: BVerfGE 67, 100 (134) = NJW 1984, 2271 (2273 f.) – Flick. Ebenso: Gärditz in Waldhoff/Gärditz, PUAG, § 18 Rn. 18.

64 BVerfGE 124, 78 (119, 147 f.) = NVwZ 2009, 1353 (1355, 1364) Rn. 118, 186 f. – BND.

65 BVerfGE 143, 101 (136) = NVwZ 2017, 137 (142) Rn. 118 mwN – NSA.

66 BVerfGE 143, 101 (137) = NVwZ 2017, 137 (142) Rn. 120 – NSA; BVerfGE 124, 78 (120 f.) = NVwZ 2009, 1353 (1356) Rn. 123 – BND. Ebenso: BWSStGH, NVwZ-RR 2008, 1 (5) mwN – Haus Baden.

67 BayVerfGH, NVwZ 1986, 822 (824) – Wackersdorf.

68 BVerfGE 143, 101 (137 ff.) = NVwZ 2017, 137 (142 f.) Rn. 119, 121 mwN – NSA. Grdl.: BVerfGE 67, 100 (139) = NJW 1984, 2271 (2275) – Flick.

69 NdsStGH, NVwZ-RR 2015, 2 Ls. = BeckRS 2014, 57605 (13/22) – Paschedag; Gärditz in Waldhoff/Gärditz, PUAG, § 18 Rn. 32.

70 BVerfGE 124, 78 (137 f.) = NVwZ 2009, 1353 (1360 ff.) Rn. 160 f. – BND.

71 BVerfGE 143, 101 (138 ff.) = NVwZ 2017, 137 (142 ff.) Rn. 122 ff. mwN – NSA.

72 Geht es dem Ausschuss hingegen um beweiserlevantes Material für ein anderes Thema, sind Rechtshilfe-Vorschriften maßgeblich, zB Art. 44 III GG iVm § 18 IV PUAG (vgl. *Glauben* in *Glauben/Brocker*, Kap. 17 Rn. 16 ff.).

73 BayVerfGH, NVwZ 2015, 438 Ls. = BeckRS 2014, 58355 Rn. 64 f. – Schottdorf; SächVerfGH, NJOZ 2008, 3571 (3596) mwN – Netzwerke.

74 BayVerfGH, NVwZ 2015, 438 Ls. = BeckRS 2014, 58355 Rn. 64 f., 91 – Schottdorf; *Glauben* in *Glauben/Brocker*, Kap. 5 Rn. 44 a.

75 Vgl. BayVerfGH, NVwZ 2015, 438 Ls. = BeckRS 2014, 58355 Rn. 92 – Schottdorf; *Glauben* in *Glauben/Brocker*, Kap. 17 Rn. 16 ff.

76 BVerfGE 146, 1 (42 ff.) = NVwZ 2017, 1364 (1366 ff.) Rn. 94 ff. mwN – Wehrsportgruppe Hoffmann; BVerwG, NVwZ 2020, 151 (156) Rn. 47 – Terroranschlag Breitscheidplatz.

77 BVerfGE 143, 101 (142 f.) = NVwZ 2017, 137 (144) Rn. 138 – NSA.

78 BVerfGE 143, 101 (144) = NVwZ 2017, 137 (144) Rn. 140 mwN – NSA. Grdl.: BVerfGE 67, 100 (136 f.) = NJW 1984, 2271 (2274) – Flick.

79 BVerfGE 143, 101 (143) = NVwZ 2017, 137 (144) Rn. 138 mwN – NSA. Grundlegend: BVerfGE 67, 100 (136) = NJW 1984, 2271 (2274) – Flick.

80 BVerfGE 67, 100 (135) = NJW 1984, 2271 (2274) – Flick.

81 Peters, Untersuchungsausschussrecht, Rn. 432 ff.

Zu den erforderlichen Geheimschutzmaßnahmen<sup>82</sup> gehört auch der strafrechtliche Geheimschutz nach § 353 b II Nr. 1 StGB („Verletzung einer besonderen Geheimhaltungspflicht“). Er erfordert, dass ein Beschluss des Ausschusses die Abgeordneten zur „Geheimhaltung ... verpflichtet“. Bundestagsausschüsse treffen üblicherweise einen derartigen Beschluss für den Geheimhaltungsgrad VS-Vertraulich oder höher.<sup>83</sup>

Der absolute Geheimschutz ist die Ausnahme. Das BVerfG<sup>84</sup> bejaht ihn für die Identität verdeckt arbeitender Quellen der Sicherheitsbehörden. Angesichts ihrer Bedeutung für die Informationsbeschaffung überwiegen bei ihnen das Interesse an der Funktionsfähigkeit dieser Behörden und das Grundrecht der betroffenen Personen das parlamentarische Informationsinteresse. Deshalb müssen Unterlagen, die eine Identifizierung ermöglichen könnten, dem Ausschuss nicht vorgelegt werden.

d) Grundrechte. Auch Grundrechte können die Vorlagepflicht einschränken.<sup>85</sup> Tangiert ist bei Beweismittelvorlageverlangen zumeist das Recht auf informationelle Selbstbestimmung. Es darf, so das BVerfG,<sup>86</sup> „nur im überwiegenen Interesse der Allgemeinheit und unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit eingeschränkt werden.“ Die Einschränkung dürfe nicht weitergehen, als es zum Schutz öffentlicher Interessen „unerlässlich“ sei. Bei der gebotenen Abwägung stünden sich der grundrechtliche Datenschutz und das parlamentarische Beweiserhebungsrecht auf der Ebene des Verfassungsrechts gegenüber. Im konkreten Fall müssten sie einander so zugeordnet werden, dass sie so weit wie möglich ihre Wirkung entfalten („praktische Konkordanz“). Ergebnis ist in der Untersuchungspraxis zumeist, dass die Beweismittel dem Ausschuss mit der Maßgabe vorgelegt werden, dass ihr Inhalt nur in nichtöffentlicher Sitzung erörtert (§ 14 PUAG) oder eingestuft wird (§ 15 I 1 PUAG, § 2 GSO-BT).<sup>87</sup>

Ein Vorlageverbot ist angesichts der Bedeutung des parlamentarischen Informationsinteresses eine absolute Ausnahme. Es besteht nur, wenn die Weitergabe der Information „wegen ihres strengen persönlichen Charakters“ für den „Betroffenen unzumutbar ist.“<sup>88</sup> In der Untersuchungspraxis ist das eine theoretische Größe.

Für die vom Untersuchungsausschuss in Anspruch genommene Stelle fragt sich, was für sie aus dem Grundrechtsschutz folgt. Etwa wenn der Ausschuss Unterlagen anfordert, die Auskunft über die Kreditfähigkeit eines Unternehmers geben, Betriebsgeheimnisse enthalten oder bei einer Durchsichtung sichergestellt wurden. So verlangte der baden-württembergische „EnBW-Deal“-Untersuchungsausschuss die Vorlage von Kopien der gesamten staatsanwaltlichen Akten aus dem Ermittlungsverfahren gegen den früheren Ministerpräsidenten Stefan Mappus. Sie enthielten auch die „Früchte“ einer Hausdurchsicherung bei ihm: Arbeitsverträge, Dokumente über seine wirtschaftlichen Verhältnisse und den Schriftverkehr mit seinen Verteidigern. Das OLG Stuttgart<sup>89</sup> urteilte, die Überlassung der Kopien sei nicht zu beanstanden. Denn es sei „nicht Aufgabe der Staatsanwaltschaft, solche Aktenteile auszusondern, die den privaten Bereich des Antragstellers betreffen“, wenn der Untersuchungsausschuss Vorkehrungen treffe, „um die persönlichen Daten des Antragstellers zu schützen.“

Dies steht im krassen Widerspruch zur Neue-Heimat-Entscheidung. Das BVerfG<sup>90</sup> urteilte (für den Fall einer Beschlagnahme auf Veranlassung des Untersuchungsausschusses): Bestreitet der Betroffene die Untersuchungsrelevanz der

Unterlagen, sind sie vom Ermittlungsrichter durchzusehen und nur die dem Ausschuss auszuhändigen, die für dessen Untersuchung eine „potenzielle Beweiserheblichkeit“ besitzen – sofern der Ausschuss für sie zureichende Geheimschutzmaßnahmen getroffen hat. Das OLG verkannte die Unterscheidung des BVerfG zwischen fehlender Untersuchungsrelevanz und notwendigem Persönlichkeitsschutz.

Nach der Entscheidung des OLG änderte der Gesetzgeber in Stuttgart das Untersuchungsausschussgesetz: Seit 2016 bestimmt § 13 a BWUAG, dass bei von öffentlichen Stellen vorgelegenden sächlichen Beweismittel ein Richter die Unterlagen auf „Informationen“ durchzuschauen hat, die „zum Untersuchungsgegenstand gehören“ – falls keine Durchsicht bei der Stelle selbst erfolgte. Das ist der richtige Weg. Auch deshalb, weil nur so – entsprechend der Intention des BVerfG im Neue-Heimat-Beschluss<sup>91</sup> – grundrechtsrelevante Sachverhalte nicht Ausschussmitgliedern und ihren Mitarbeitern offenbart werden, die mit dem Untersuchungsgegenstand nichts zu tun haben. Hinzu kommt, dass der von Parteiinteressen determinierte Untersuchungsausschuss nicht unabhängig über den Grundrechtsschutz der seiner Untersuchung Unterworfenen urteilen kann, weil er, so das BVerfG, „nicht neutral wie ein Gericht, sondern selbst betroffen ist.“

Aus alledem folgt für die Regierung, die von einem Untersuchungsausschuss zur Vorlage von Unterlagen mit grundrechtsrelevanten Daten aufgefordert wurde – als Teil der Exekutive ist sie an die Grundrechte gebunden und hat deshalb die Rechtmäßigkeit des Aktenvorlageverlangens zu prüfen.<sup>92</sup> Erstens muss sie alle Daten, die mit dem Untersuchungsgegenstand nichts zu tun haben (thematisch wie auch zeitlich)<sup>93</sup> aussondern oder unkenntlich machen. Zweitens hat sie für einen zureichenden Grundrechtsschutz durch den Untersuchungsausschuss sorgen, in der Regel durch eine Einstufung. Sieht sie sich dazu (Aussonderung wie auch Schutz) nicht in der Lage, hat sie dem Betroffenen vor Überstellung der Unterlagen rechtliches Gehör (vgl. § 28 I VwVfG) und die Möglichkeit einzuräumen, rechtzeitig eine gerichtliche Entscheidung herbeizuführen.<sup>94</sup> Gleiches gilt generell bei erheblicher Grundrechtsrelevanz der Unterlagen (staatsanwaltliche Ermittlungsakten, Betriebsgeheimnisse uÄ). Dadurch liegt die Entscheidung über den Grundrechtsschutz dort, wo sie hingehört: bei unabhängigen Richtern.

82 BVerfGE 143, 101 (143) = NVwZ 2017, 137 (144) Rn. 139 mwN – NSA.

83 Beispielsweise die Ausschüsse Abgas (18/12900, 53) und NSU II (18/12950, 72).

84 BVerfGE 146, 1 (49) = NVwZ 2017, 1364 (1369) Rn. 109 ff. – Wehrsportgruppe Hoffmann.

85 BVerfGE 143, 101 (144) = NVwZ 2017, 137 (144) Rn. 141 mwN – NSA; BVerfGE 124, 78 (125) = NVwZ 2009, 1353 (1357) Rn. 132 ff. – BND. Grundlegend BVerfGE 67, 100 (142 f.) = NJW 1984, 2271 (2275) = NJW 1984, 2271 – Flick.

86 BVerfGE 124, 78 (125) = NVwZ 2009, 1353 (1357) Rn. 133 mwN – BND. Grundlegend: BVerfGE 67, 100 (143) = NJW 1984, 2271 (2275) – Flick.

87 BVerfGE 124, 78 (124 f.) = NVwZ 2009, 1353 (1357) Rn. 131 ff. – BND.

88 BVerfGE 67, 100 (144) = NJW 1984, 2271 (2276) – Flick. So mittlerweile auch PUAG: § 29; BerlUAG: § 18 I 2; HmbUAG: § 18 II.

89 OLG Stuttgart, ZD 2013, 637 = BeckRS 2013, 01988. Ähnlich: VG Magdeburg, Beschl. v. 24.2.2020 – 9 B 53/20 MD, BeckRS 2020, 9322 Rn. 49.

90 BVerfGE 77, 1 (55) = NJW 1988, 890 (894 f.) = NVwZ 1988, 429 Ls.

91 BVerfGE 77, 1 (53 ff.) = NJW 1988, 890 (894 f.) = NVwZ 1988, 429 Ls. – Neue Heimat.

92 Vgl. NdsStGH, NVwZ-RR 2015, 2 Ls. = BeckRS 2014, 57605 (15/2) – Paschedag; VGH Mannheim, BeckRS 2015, 49801 Rn. 64 f., 7 = NVwZ-RR 2016, 304 Ls. – Gönner.

93 Oben IV. 2. a.

94 SaarlVerfGH, LKRZ 2010, 477 Ls. = BeckRS 2010, 52602 (5/6) – Landtagswahlen 2009.

e) *Rechtsmissbrauch*. Gelegentlich wird der Rechtsmissbrauch als Verweigerungsgrund in Erwägung gezogen, wenn Unterlagen angefordert werden, die aus einer anderen Quelle bereits dem Ausschuss vorliegen. Solange nicht auszuschließen ist, dass die Dokumentsätze divergieren, beispielsweise Seiten fehlen oder handschriftliche Anmerkungen aufweisen, ist das Verlangen grundsätzlich nicht missbräuchlich.<sup>95</sup>

## V. Entscheidung

### 1. Möglichkeiten

Nach alledem kann es vier Entscheidungen über das Vorlageverlangen geben: Die komplette Vorlage bzw. Datenübermittlung, die eingeschränkte Vorlage (durch Ausheftungen oder „Schwäzungen“ bzw. Löschungen), Nutzung nur unter bestimmten Modalitäten (Geheimschutz, bei den Verweigerungsgründen Staatswohl und Grundrechte die Regel) und die Verweigerung. Nur der erste Fall bedarf keiner Begründung gegenüber dem Ausschuss.

### 2. Begründung

Meint die Regierung, aus verfassungsrechtlichen Gründen dem Untersuchungsausschuss sachliche Beweismittel nicht oder nur teilweise vorlegen zu müssen, unterliegt sie von Verfassungs wegen einer Begründungs- und unter Umständen auch einer Erörterungspflicht.<sup>96</sup> Diese Pflicht versteht das *BVerfG*<sup>97</sup> nicht nur als „Instrument kritischer Selbstkontrolle“, sondern auch als Grundlage für die rechtliche Überprüfung durch die Ausschussmitglieder. Deshalb müssten die „Abwägungen betroffener Belange, die zur Versagung“ geführt hätten, „auf ihre Plausibilität und Nachvollziehbarkeit“ überprüfbar sein. Nur bei Evidenz erübrige sich eine Begründung.

Die Verweigerung muss nicht zu jedem in der Akte befindlichen Dokument „einzelfallbezogen“ und detailliert begründet werden. Angesichts des Begründungszwecks reicht es, wenn für Dokumente, die in einem Zusammenhang stehen, eine Begründung erfolgt. Ebenso genügt, wenn Kategorien von Verweigerungsgründen gebildet und ihnen die einzelnen Dokumente zugeordnet werden.<sup>98</sup> Entscheidend ist, dass die Abgeordneten nachvollziehen können, warum die Vorlage nicht erfolgt.<sup>99</sup> Das Risiko der unzureichenden Begründung trägt stets die Regierung.

Die erforderliche Begründung kann nicht durch das „Vorsitzenden-“, das „Obleute-“ oder ein anderes Erkundungsverfahren<sup>100</sup> substituiert werden, ebenso wenig durch die Einsichtgewährung an einen Beauftragten des Ausschusses<sup>101</sup> oder ein von der Regierung in Auftrag gegebenes Gutachten. Angesichts des Begründungszwecks ist die Erfüllung der Darlegungslast vorgreiflich (unten, VII.). Ohne zureichende Begründung hat ein Erkundungsverfahren verfassungsrechtlich keinen Sinn.<sup>102</sup> Denn sein Zweck ist die Plausibilisierung der Begründung. Ohne sie aber gibt es nichts zu plausibilisieren.

## VI. Vorlage

Die Vorlage von Beweismitteln ist eine „Bringschuld“. Deshalb hat der Vorlagepflichtige die relevanten Akten auszusondern, die notwendigen Duplikate zu fertigen und für den Transport zum Parlamentsgebäude zu sorgen. In Baden-Württemberg kann der Untersuchungsausschuss die Vorlage „auch in geeigneter elektronischer Form“ verlangen (§ 14 I 2 UAG; ähnl.: § 16 I 2 BbgUAG).

Vorzulegen sind die Beweismittel grundsätzlich im Original.<sup>103</sup> Der Wortlaut der Vorlagevorschriften (zB Art. 41 II 2 NRWVerf: „Akten... vorzulegen“) ist eindeutig. Erfüllen aber

Fotokopien den Beweisweck ebenso, ist deren Vorlage im Lichte des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes zulässig – wenn die Regierung bereit ist, bei Zweifelsfällen unverzüglich das Original nachzureichen.<sup>104</sup> Das ist vielerorts Untersuchungspraxis.<sup>105</sup> Spätestens, seitdem Fotokopien und Scans vierfarbig erfolgen und so bei handschriftlichen Anmerkungen die unterschiedlichen Farben (der Ministerialbürokratie) zu sehen sind.

Einige Untersuchungsausschussgesetze bestimmen, dass mit der Vorlage der Unterlagen eine Vollständigkeitserklärung abzugeben ist.<sup>106</sup> Sie ist rein deklaratorisch, kann aber, falls später doch noch weitere Unterlagen auftauchen, Anlass politischer Schelte sein. Zur Vorlage von Bundesakten an den Amri-Untersuchungsausschuss des Berliner Abgeordneten urteilte das *BVerwG*,<sup>107</sup> dass im Bund-Landes-Amtshilfe-Verhältnis die Abgabe einer entsprechenden Erklärung Nebenpflicht sei. Folgt man dem, muss diese Pflicht erst recht bei dem Vorlageverlangen gegenüber der eigenen Regierung bestehen – resultierend aus der Verfassungsgorgantreue.

## VII. Rechtsschutz

Wird das Vorlageverlangen nicht oder nicht vollständig erfüllt, ist Rechtsschutz grundsätzlich<sup>108</sup> nur im Organstreit zu erlangen (zB Art. 93 I Nr. 1 GG).<sup>109</sup> Das gilt auch, wenn es um Akten nachgeordneter Behörden oder der mittelbaren Staatsverwaltung geht.<sup>110</sup> Ein Untersuchungsausschuss prozessiert nicht mit der Regierung nachgeordneter Einrichtungen. Unzulässig im Organstreit ist ein Nachschieben von Weigerungsgründen.<sup>111</sup> So ist entscheidungsmaßgeblich, was die Regierung dem Ausschuss zum Zeitpunkt ihrer Weigerung erklärt hat.

95 *MVVerfG*, Urt. v. 25.2.2016 – *LVerfG* 9/15, BeckRS 2016, 42721 (12/14) – P+S-Werften.

96 *BVerfGE* 143, 101 (144 f.) = NVwZ 2017, 137 (144 f., 148 ff.) Rn. 143 ff., 181 – NSA; *BVerfGE* 124, 78 (128) = NVwZ 2009, 1353 (1358) Rn. 138 – BND mwN; *SächsVerfGH*, NJOZ 2008, 3571 (3604) = LKV 2008, 507 – Netzwerke. Einfachgesetzlich: §§ 18 II 2, 23 II PUAG.

97 *BVerfGE* 146, 1 (48) = NVwZ 2017, 1364 (1368) Rn. 107 f. mwN – Wehrsportgruppe Hoffmann.

98 *NdsStGH*, NVwZ-RR 2015, 2 Ls. = BeckRS 2014, 57605 (16/22) – Paschedag; aA *BerlVerfGH*, IR 2010, 211 = BeckRS 2010, 51100 (zur Akteneinsicht eines Abgeordneten). Vgl. *BVerwG*, NVwZ 2020, 151 (156) Rn. 49 – Breitscheidplatz.

99 *NdsStGH*, NVwZ-RR 2015, 2 Ls. = BeckRS 2014, 57605 (15/22) – Paschedag.

100 Eingehend zu diesen und anderen Verfahren („Kanzleramtsverfahren“, „Chausseestraßenverfahren“ ua): *Peters*, Untersuchungsausschussrecht, Rn. 454 ff., 621.

101 *BVerwG*, NVwZ 2020, 151 (152 f.) Rn. 21 – Breitscheidplatz.

102 *BVerfGE* 143, 101 (159 f.) = NVwZ 2017, 137 (149) Rn. 187 ff. – NSA; *BVerfGE* 124, 78 (139 f.) = NVwZ 2009, 1353 (1361) Rn. 166 – BND.

103 *Glauben in Glauben/Brocker*, Kap. 17 Rn. 9; *Gärditz in Waldhoff/Gärditz*, § 18 Rn. 17.

104 Vgl. *Georgii in Waldhoff/Gärditz*, § 29 Rn. 23; *Greven in KK-StPO*, § 94 Rn. 13 mwN.

105 Vgl. BT-Drs. 18/12900, 57 – Abgas (18/5); 15/5975, 44 f. – Visa (15/2); 17/13700, 47 f. – Gorleben (17/1).

106 PUAG: § 18 II 3; Berl: § 19 I 4; Bbg: § 16 II 3.

107 *BVerwG*, Beschl. v. 2.9.2019 – 6 VR 2/19, BeckRS 2019, 21242 Rn. 53 ff.

108 Ausnahmen: PUAG: § 18 III; Berl: § 19 II; Brem: § 13; NRW: § 26; Thür: § 14 IV 2, 3 UAG.

109 Vgl. *BVerfGE* 143, 101 (124 ff.) = NVwZ 2017, 137 (138 ff.) Rn. 72 ff. mwN – NSA. Einige UAG sehen zuvor ein Schlichtungsverfahren vor (zB Brem: § 13; MV: § 23 I 2; LSA: § 15 III 4).

110 *Glauben in Glauben/Brocker*, Kap. 28 Rn. 9 f., 64.

111 *BVerfGE* 146, 1 (48 f.) = NVwZ 2017, 1364 (1368) Rn. 106 ff. – Wehrsportgruppe Hoffmann; *NdsStGH*, NVwZ-RR 2015, 2 Ls. = BeckRS 2014, 57605 (15/22) – Paschedag; *SächsVerfGH*, Urt. v. 5.11.2010 – Vf. 35-I-10, BeckRS 2010, 33588 (6/7); *BbgVerfGH*, NVwZ-RR 2005, 299 (302 f.); *Gärditz in Waldhoff/Gärditz*, PUAG, § 18 Rn. 52.

Möchte ein Privater verhindern, dass dem Untersuchungsausschuss Unterlagen mit seinen „Daten“ vorgelegt werden, muss er den Verwaltungsgerichtsweg beschreiten<sup>112</sup> (§ 40 I 1 VwGO; örtliche Zuständigkeit: § 52 Nr. 3 S. 2 VwGO).

### VIII. Zusammenfassung

Für den verfassungsrechtlichen Vorlageanspruch eines Untersuchungsausschusses gegenüber der ihm verantwortlichen Regierung gilt nicht der materielle, sondern ein funktionaler Aktenbegriff: Vorzulegen sind alle sächlichen Beweismittel und elektronischen Daten, die Untersuchungsrelevanz besitzen und sich im Gewahrsam der Regierung oder ihr nachgeordneter Behörden befinden.

Weigerungsgründe für die Vorlage können sich nur aus den verfassungsimmanenten Beweiserhebungsgrenzen ergeben (Untersuchungsauftrag, Gewaltenteilung, Staatswohl, Grundrechte und Rechtsmissbrauch). Deshalb sind die Regelungen

in den Untersuchungsausschussgesetzen in diesem Licht auszulegen.

Besitzen angeforderte Unterlagen Grundrechtsrelevanz und stehen sie in keinem Zusammenhang mit dem Untersuchungsgegenstand, hat sie die Regierung auszusondern oder unkenntlich zu machen. Beabsichtigt sie, grundrechtsrelevante Daten dem Ausschuss vorzulegen, hat sie dafür zu sorgen, dass er die erforderlichen Geheimschutzmaßnahmen trifft. Ist das nicht möglich, hat sie die Vorlage zu unterlassen oder – ebenso wie bei erheblicher Grundrechtsrelevanz – dem Grundrechtsinhaber rechtliches Gehör und die Möglichkeit rechtzeitigen Rechtsschutzes zu gewähren. ■

112 *BayVerfGH*, *BayVerfGHE* 45, 89 = BeckRS 1992, 10167 Rn. 35 ff.; *VGH Mannheim*, NVwZ-RR 2016, 304 Ls. = BeckRS 2015, 49801 Rn. 6 ff. – Gönner; *OVG Koblenz*, NVwZ 1986, 575; *VG Magdeburg*, Beschl. v. 24.2.2020 – 9 B 53/20-MD, BeckRS 2020, 9322 Rn. 23 ff.; *VG Sigmaringen*, Urt. v. 20.5.2015 – 5 K 5439/14, BeckRS 2015, 46371 Rn. 45 ff. – Gönner.

Dr. Benjamin Pfannkuch und Dr. Mirko Schönfeldt\*

## Die Realisierung von Infrastrukturvorhaben im Blickwinkel des Planungs- und Vergaberechts

### Erwägungen zur Modifizierung des rechtlichen Rahmens

Für eine prosperierende Gesellschaft ist eine leistungsfähige Infrastruktur unabdingbar. Die Beschleunigung bedeutsamer Infrastrukturvorhaben ist deshalb eine zentrale Voraussetzung für eine Verbesserung volkswirtschaftlichen Wachstums. In den Mittelpunkt von Planung und Realisierung solcher Vorhaben ist stets das Ergebnis unter der Prämisse der Einhaltung klarer Vorgaben von Kosten, Terminen und Qualitäten zu stellen. Ob die bisherigen verfahrensrechtlichen Strukturen sowohl für die Planung als auch für die Realisierung noch geeignet sind, erscheint angesichts der gestiegenen Komplexität und der erheblichen Bedeutung formaler Anforderungen zunehmend fraglich. Zugleich besteht mit den erweiterten Rechtsschutzmöglichkeiten vor allem im Umweltrecht ein erhebliches Verzögerungspotenzial. In dem vorliegenden Beitrag sollen hinsichtlich des Planfeststellungs- und anschließend des Vergaberechts einige der für Verzögerungen bei der Realisierung von Infrastrukturvorhaben besonders relevanten Aspekte dargestellt und jeweils der Versuch von Optimierungsvorschlägen unternommen werden, die bewusst Anlass zu Diskussionen geben sollen.

### I. Einleitung

Die Debatte über die Erforderlichkeit der Beschleunigung ist nicht neu<sup>1</sup> und nimmt weiter Fahrt auf; zahlreiche Akteure und Institutionen haben bereits konstruktive Ansätze entwickelt.<sup>2</sup> Mittlerweile ist bereits – entsprechend der Ankündigung im Koalitionsvertrag –<sup>3</sup> das Planungsbeschleunigungsgesetz<sup>4</sup> in Kraft getreten; darüber hinaus hat der Bundestag mit dem Maßnahmengesetzvorbereitungsgesetz<sup>5</sup> und dem Gesetz zur weiteren Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren im Verkehrsbereich<sup>6</sup> weitere Schritte auf dem Weg zu einer Beschleunigung der Umsetzung von Verkehrsinfrastrukturprojekten beschlossen.<sup>7</sup>

Forciert werden muss aber die Perspektive, die zur Erreichung dieses Ziels notwendigen Schritte Planung und Umsetzung ganzheitlich zu betrachten.

\* Der Autor *Pfannkuch* ist Rechtsanwalt in der Kanzlei *WWP Wiegert Werner Partnerschaftsgesellschaft von Rechtsanwälten mbB*, Kiel; der Autor *Schönfeldt* ist Rechtsanwalt und Geschäftsführer eines mittelständischen Unternehmens im Infrastrukturbereich. Außerdem ist er Dozent für European Economic Law und Immobilienrecht an der Northern Business School sowie Research Fellow am Institute of Northern European Economic Research, INER.

- 1 Siehe zur Entwicklung des Planfeststellungsrechts seit 1990 den Überblick bei *Neumann/Külpmann in Stelkens/Bonk/Sachs*, 9. Aufl. 2018, VwVfG § 72 Rn. 15 ff. Siehe auch das Thesenpapier der IHK Nord zur Beschleunigung von Infrastrukturprojekten (abrufbar unter <https://www.ihk-nord.de/blob/ihknord/downloads/3882756/c96f20de7ceaa21ced78b50b2c501d6c/20171103-thesenpapier-planungsrecht-data.pdf>).
- 2 Siehe zB den Abschlussbericht des Innovationsforums Planungsbeschleunigung, abrufbar unter [https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Publikationen/G/innovationsforum-planungsbeschleunigung-abschlussbericht.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Publikationen/G/innovationsforum-planungsbeschleunigung-abschlussbericht.pdf?__blob=publicationFile)), das für den Nationalen Kontrollrat erstellte Gutachten „Möglichkeiten zur Beschleunigung verwaltungsgerichtlicher Verfahren über Vorhaben zur Errichtung von Infrastruktureinrichtungen und Industrieanlagen“ (abrufbar unter <https://www.normenkontrollrat.bund.de/resource/blob/300864/1600406/f0613bfaa6ea13b6a35d756672387d29/2019-04-17-nkr-gutachten-2018-data.pdf?download=1>) oder das Positionspapier des BDI aus 2011 „Die Zukunft von Infrastrukturprojekten“ (abrufbar unter [https://bdi.eu/media/presse/publikationen/marketing/Broschuere\\_BDI\\_Akzeptanzpapier.pdf](https://bdi.eu/media/presse/publikationen/marketing/Broschuere_BDI_Akzeptanzpapier.pdf)). In konträrem Gegensatz zu konstruktiven Ansätzen steht die Forderung nach einem Moratorium für den Neubau von Autobahnen und Bundesstraßen (s. hierzu die Berichterstattung bspw. unter <https://www.handelsblatt.com/dpa/wirtschaft-handel-und-finanzen-baustopp-fuer-neue-autobahnen-hitze-debatte-im-bundestag/26254358.html?ticket=ST-1423548-4WAHTS9vt5A7SLX9JqkN-ap2>). Derlei blendet auch die Bedeutung von Infrastruktur für den europäischen Integrationsprozess aus.
- 3 Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD für die 19. Legislaturperiode vom 12.3.2018, 75, abrufbar unter <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975226/847984/5b8bc23590d4cb2892b31c987ad672b7/2018-03-14-koalitionsvertrag-data.pdf?download=1>.
- 4 Gesetz zur Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren im Verkehrsbereich vom 29.11.2018 – Planungsbeschleunigungsgesetz (BGBl. I 2018, 2237).
- 5 Gesetz zur Vorbereitung der Schaffung von Baurecht durch Maßnahmengesetz im Verkehrsbereich (Maßnahmengesetzvorbereitungsgesetz – MgvG), BT-Drs. 19/15619 v. 2.12.2019. Siehe hierzu *Ziekow*, NVwZ 2020, 677.
- 6 BT-Drs. 19/15626 v. 2.12.2019.
- 7 Beschluss v. 31.1.2020. Siehe <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2020/kw05-de-beschleunigung-planung-678004>.