

Prof. Dr. Astrid Wallrabenstein

An das
Bundesverfassungsgericht
- Zweiter Senat -
Schlossbezirk 3
76131 Karlsruhe

VORAB PER TELEFAX
0721/9101-382

(Ohne Anlagen)

Darmstadt, den 25.09.2014

Organstreitverfahren

- 1.** der Fraktionen im 18. Deutschen Bundestag
 - a.** Die Linke, vertreten durch den Fraktionsvorsitzenden Dr. Gregor Gysi, Platz der Republik 1, 11011 Berlin,
 - b.** Bündnis 90/Die Grünen, vertreten durch die Fraktionsvorsitzenden Katrin Göring-Eckardt und Dr. Anton Hofreiter, Platz der Republik 1, 11011 Berlin,
- 2.** der Mitglieder des 18. Deutschen Bundestages

Jan van Aken,
Agnes Alpers,
Luise Amtsberg,
Kerstin Andreae,
Annalena Baerbock,

Dr. Dietmar Bartsch,
Marieluise Beck (Bremen),
Volker Beck (Köln),
Herbert Behrens,
Karin Binder,
Matthias W. Birkwald,
Heidrun Bluhm,
Dr. Franziska Brantner,
Agnieszka Brugger,
Christine Buchholz,
Eva Bulling-Schröter,
Roland Claus,
Sevim Dagdelen,
Dr. Diether Dehm,
Ekin Deligöz,
Katja Dörner,
Katharina Dröge,
Harald Ebner,
Klaus Ernst,
Dr. Thomas Gambke,
Matthias Gastel,
Wolfgang Gehrcke,
Kai Gehring,
Katrín Göring-Eckardt,
Nicole Gohlke,
Diana Golze,
Annette Groth,
Dr. Gregor Gysi,
Dr. André Hahn,
Anja Hajduk,
Heike Hänsel,
Britta Haßelmann,
Dr. Rosemarie Hein,
Inge Höger,
Bärbel Höhn,
Dr. Anton Hofreiter,
Andrej Hunko,
Sigrid Hupach,
Dieter Janecek,
Ulla Jelpke,

Susanna Karawanskij,
Kerstin Kassner,
Uwe Kekeritz,
Katja Keul,
Sven-Christian Kindler,
Katja Kipping,
Maria Klein-Schmeink,
Tom Koenigs,
Jan Korte,
Sylvia Kotting-Uhl,
Jutta Krellmann,
Oliver Krischer,
Christian Kühn (Tübingen),
Stephan Kühn (Dresden),
Renate Künast,
Katrín Kunert,
Markus Kurth,
Caren Lay,
Monika Lazar,
Sabine Leidig,
Steffi Lemke,
Ralph Lenkert,
Michael Leutert,
Stefan Liebich,
Dr. Tobias Lindner,
Dr. Gesine Löttsch,
Thomas Lutze,
Nicole Maisch,
Peter Meiwald,
Irene Mihalic,
Cornelia Möhring,
Niema Movassat,
Beate Müller-Gemmeke,
Özcan Mutlu,
Dr. Alexander S. Neu,
Thomas Nord,
Dr. Konstantin von Notz,
Omid Nouripour,
Friedrich Ostendorff,
Cem Özdemir,

Petra Pau,
Lisa Paus,
Harald Petzold (Havelland) ,
Richard Pitterle,
Brigitte Pothmer,
Martina Renner,
Tabea Rößner,
Claudia Roth (Augsburg),
Corinna Rüffer,
Manuel Sarrazin,
Elisabeth Scharfenberg,
Ulle Schauws,
Dr. Gerhard Schick,
Michael Schlecht,
Dr. Frithjof Schmidt,
Kordula Schulz-Asche,
Dr. Petra Sitte,
Kersten Steinke,
Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn,
Hans-Christian Ströbele,
Dr. Kirsten Tackmann,
Azize Tank,
Frank Tempel,
Dr. Harald Terpe,
Markus Tressel,
Jürgen Trittin,
Dr. Axel Troost,
Alexander Ulrich,
Dr. Julia Verlinden,
Kathrin Vogler,
Dr. Sahra Wagenknecht,
Doris Wagner,
Beate Walter-Rosenheimer,
Halina Wawzyniak,
Harald Weinberg,
Katrin Werner,
Dr. Valerie Wilms,
Birgit Wöllert,
Jörn Wunderlich,
Hubertus Zdebel,

Pia Zimmermann (Helmstedt-Wolfsburg),
Sabine Zimmermann (Zwickau),
alle: Platz der Republik 1, 11011 Berlin,

3. der Mitglieder des 1. Untersuchungsausschusses des 18. Deutschen Bundestages
 - a. Konstantin von Notz, Platz der Republik 1, 11011 Berlin,
 - b. Martina Renner, Platz der Republik 1, 11011 Berlin,

gegen

1. die Bundesregierung, vertreten durch die Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel, Bundeskanzleramt, Willy-Brandt-Straße 1, 10557 Berlin
2. den Ersten Untersuchungsausschuss des 18. Bundestages, vertreten durch seinen Vorsitzenden Dr. Patrick Sensburg, Platz der Republik 1, 11011 Berlin.

Mit beiliegenden Vollmachten zeige ich die Vertretung der Antragstellerinnen und Antragsteller zu 1. bis 3. an und beantrage

1. **festzustellen, dass die Antragsgegnerin zu 1. mit ihrer in den Schreiben vom 2. Mail 2014 – A-Drs. 104 – und vom 2. Juni 2014 – A-Drs. 131 – antizipierten und seither aufrecht erhaltenen Weigerung, die in ihrer Kompetenz liegenden rechtlichen und tatsächlichen Voraussetzungen für die Vernehmung des Zeugen Edward Snowden durch den Ersten Untersuchungsausschuss des 18. Deutschen Bundestages in Berlin zu schaffen, ihre Pflicht zur Unterstützung des Untersuchungsausschusses gemäß Art. 44 GG verletzt,**

und

2. **festzustellen, dass der Antragsgegner zu 2. mit der Ablehnung der Beweisanträge der Antragstellenden zu 3. zur Vernehmung des Zeugen Edward Snowden in Berlin vom 25.6.2014 – A-Drs. 138 –, vom 21.7.2014 – A-Drs. 180 – sowie der fortgesetzten Verhinderung seiner Ladung nach Berlin seine Pflicht gemäß Art. 44 GG verletzt, dem Untersuchungsauftrag nachzukommen.**

Die Antragschrift gliedert sich in:

A. Vorbemerkung	9
B. Sachverhalt	11
I. Ausgangspunkt der internationalen Debatte um Überwachungsmethoden der Geheimdienste	11
II. Reaktion in Deutschland	12
III. Vorgänge im Ersten Untersuchungsausschuss	14
1. <i>Die Positionen im Untersuchungsausschuss zur Vernehmung Edward Snowdens am Sitz des Deutschen Bundestages</i>	14
2. <i>Bereitschaft des Zeugen</i>	15
3. <i>Positionierung der Bundesregierung</i>	16
4. <i>Die Beschlüsse des Ausschusses im Einzelnen</i>	16
5. <i>Zusammenfassung</i>	20
C. Zur Zulässigkeit der Anträge	21
I. Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts	21
1. <i>Verfassungskonforme Auslegung der Rechtswegzuweisungen des PUAG</i>	21
a. Vorrang des Organstreitverfahrens	21
b. Abgrenzung verfassungsrechtlicher und nicht-verfassungs- rechtlicher Streitigkeit	22
2. <i>Subsumtion</i>	24
a. Antrag zu 1 (gegen die Bundesregierung)	24
b. Antrag zu 2 (gegen den Untersuchungsausschuss)	25
3. <i>Zwischenergebnis Rechtsweg</i>	27
II. Parteifähigkeit	27
III. Antragsbefugnis	28
1. <i>Der Antragstellerinnen zu 1.</i>	28
a. In Prozessstandschaft für den Bundestag	28
aa. Antrag zu 1 (gegen die Bundesregierung)	29
bb. Antrag zu 2 (gegen den Untersuchungsausschuss)	30
b. In Wahrnehmung eigener Oppositionsrechte	30
2. <i>Der Antragstellenden zu 2.</i>	32
3. <i>Der Antragstellenden zu 3.</i>	33
IV. Frist	34
1. <i>Antrag zu 1. gegen die Bundesregierung</i>	34
2. <i>Antrag zu 2. gegen den Untersuchungsausschuss</i>	34

D. Zur Begründetheit der Anträge	36
I. Antrag zu 1 gegen die Bundesregierung	36
1. <i>Unterstützungspflichten der Bundesregierung gemäß Art. 44 GG</i> 36	
a. Maßstab: Kompetenzgefüge des GG.....	36
aa. Leitentscheidung zur Aktenvorlage.....	36
bb. Konzeption: Umfassende Unterstützungspflichten bei Herstellung von parlamentarischer Öffentlichkeit	38
(α) Gewaltenschränkung	38
(β) Parlamentarische Öffentlichkeit	39
(γ) Unterstützungspflichten der Bundesregierung.....	41
b. Subsumtion: Konkrete Unterstützungspflicht bei der Vernehmung des Zeugen Snowden.....	42
aa. Besondere Unterstützungsmaßnahmen bei Auslandszeugen	42
bb. Rechtliche Handlungsmöglichkeiten der BReg	43
(α) Aufnahme gemäß § 22 S. 2 AufenthG	43
(β) Zusicherung der Nicht-Auslieferung wegen politischer Straftat	44
cc. Verfassungsrechtliche Entscheidungsreduktion durch Unterstützungspflicht.....	47
(α) Aufenthaltsrecht	47
(β) Auslieferungsrecht.....	49
2. <i>Verletzung der Unterstützungspflicht: voreilige Weigerung</i>	49
a. Abwägung zum Vernehmungsort.....	49
b. Keine Positionierung zur Zusicherung der Nicht-Auslieferung.....	51
3. <i>Keine Verfassungsrechtliche Berechtigung zur Verweigerung</i>	52
a. Maßstab: Kompetenzgrenzen des Bundestages.....	52
b. Subsumtion: Verfassungsrechtliche Grenzen weder dargelegt noch berührt	54
aa. Argumentation der Bundesregierung unsubstantiiert.....	54
bb. Keine andere Entscheidung als Überwiegen des Aufklärungsinteresses denkbar	57
4. <i>Ergebnis</i>	59
II. Antrag zu 2 gegen den Untersuchungsausschuss	59
1. <i>Oppositionsrecht auf Bestimmung des Vernehmungsortes</i>	60
a. Maßstab: Verfassungsrechtliche Oppositionsrechte gemäß Art. 44 Abs. 1 S. 1 GG	60
aa. Oppositionsrechte in der Mehrheitsdemokratie	60
bb. Anerkannte Oppositionsrechte bei der Beweiserhebung	62
b. Subsumtion: Beweisdurchsetzungsrecht auch für den Vernehmungsort	63
2. <i>Verletzung des Oppositionsrechts</i>	64
3. <i>Keine Rechtfertigungsargumente der Ausschussmehrheit</i>	67
a. Keine Frage der Verfahrensherrschaft	67
b. keine überwiegenden Verfassungsbelange (Staatswohl).....	68

4. Ergebnis	70
E. Ergebnis und bitte um zeitnahe Entscheidung	71

A. Vorbemerkung

Hintergrund der hier im Organstreitverfahren geltend gemachten Anträge ist die Auseinandersetzung zwischen der Opposition im 18. Deutschen Bundestag und der Bundesregierung über die Vernehmung Edward Snowdens im Ersten Untersuchungsausschuss. Für die Opposition stellt Edward Snowden den zentralen „Zeugen der Anklage“ für die Erfüllung des Untersuchungsauftrags dar. Dieser besteht darin, Ausmaß und Hintergründe der Ausspähungen durch ausländische Geheimdienste in Deutschland und womöglich auch Verstrickungen deutscher Stellen in diese Praktiken umfassend aufzuklären.

Die Aufklärung geheimdienstlicher Aktivitäten und Praktiken durch einen parlamentarischen Untersuchungsausschuss ist besonders konfliktrichtig, da sie auf das gleichsam „naturgemäße“ Interesse der Exekutive an umfassender Geheimhaltung des Geheimen stößt. Dieses Konfliktfeld trat zuletzt im Rahmen des Ersten Untersuchungsausschusses des 16. Deutschen Bundestages (BND-Untersuchungsausschuss) und dem darauf bezogenen Organstreitverfahren vor dem Bundesverfassungsgericht deutlich zutage.

Eine atypische Besonderheit besteht hier darin, dass sich die Untersuchung nicht nur auf Aktivitäten deutscher, sondern zunächst auf solche ausländischer Geheimdienste bezieht, über die Edward Snowden als Zeuge aussagen soll. Es geht also um die für einen parlamentarischen Untersuchungsausschuss besondere Chance, Informationen von einem sogenannten Whistleblower zu erhalten, der vermutlich über umfassende Insiderkenntnisse verfügt, aber nicht als Geheimdienstmitarbeiter in Abhängigkeit zur Bundesregierung steht und dessen Beitrag zur Aufklärung deswegen auch nicht von der Bundesregierung mittels Beschränkung seiner Aussagegenehmigung gesteuert werden kann.

Insoweit ist der Konflikt, ob und in welchem Umfang Edward Snowden dem Ausschuss zur Verfügung steht, zwar in seiner Grundstruktur typisch für die widerstreitenden Interessen der Regierung einerseits und der parlamentarischen Opposition andererseits. Anders als im Fall des BND-Untersuchungsausschusses geht es aber nicht um das Spannungsfeld zwischen dem Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung einerseits und dem Aufklärungsinteresse des Parlaments andererseits. Die Bundesregierung bringt daher das Risiko einer Beeinträchtigung der außenpolitischen Beziehungen gegen das Interesse der Öffentlichkeit in Stellung, umfassend und unmittelbar Informationen zu erhalten. Während die Opposition die Kontrolle der Bundesregierung durch Herstellung von Öffentlichkeit, also Publizität des Regierungshandelns und öffentlicher Auseinandersetzung hierüber, zu ihrer Sache macht, ist die Bundesregierung um die Wahrung ihres Arkanum bemüht.

Wie in anderen Konstellationen kann sie sich dabei auf die angesichts der parlamentarischen Verantwortlichkeit der Bundesregierung erwartbare Loyalität der Regierungsfractionen stützen, deren Mitglieder bereits im Untersuchungsausschuss die Geheimhaltungsinteressen der Bundesregierung durch Gestaltung der Beweiserhebung schützen können. Hiergegen richten sich die verfassungsrechtlichen Oppositionsrechte im Rahmen des Art. 44 GG. Ihre Reichweite steht daher zum wiederholten Mal in der Geschichte der Bundesrepublik in Frage.

Denn die Bundesregierung und die Regierungsfractionen im Untersuchungsausschuss versuchen nicht zuletzt die besondere Situation – und damit das Fehlen einschlägiger verfassungsgerichtlicher Rechtsprechung – zu nutzen, um ihre Geheimhaltungsinteressen gegen das Aufklärungsziel des Untersuchungsauftrags durchzusetzen. Zum einen kann die Bundesregierung dem Untersuchungsausschuss die notwendige Unterstützung für eine Vernehmung Edward Snowdens versagen. Denn hierfür muss die Bundesregierung seine Einreise ermöglichen und zusichern, ihn bei einer Einreise nicht in die USA auszuliefern. Zum anderen kann die Regierungsmehrheit im Untersuchungsausschuss ausnutzen, dass Edward Snowden als Auslandszeuge nicht zu einer Aussage verpflichtet ist, um dadurch die etablierten Beweisdurchsetzungsrechte der Opposition zu unterlaufen. Durch die Kombination beider Strategien versuchen Bundesregierung und Regierungsmehrheit schließlich, jeweils verfassungsrechtliche Pflichten von sich weg- und die Verantwortung dem anderen zuzuweisen.

Daher ist eine verfassungsgerichtliche Klärung geboten, um festzustellen, dass sich die verfassungsrechtlichen Rechte der Opposition auf eine effektive Untersuchung des Bundestages auch bei den hier vorliegenden Besonderheiten gelten und von der Bundesregierung wie den Regierungsfractionen im Untersuchungsausschuss zu achten sind.

Dies gilt umso mehr, als ein effektiver Schutz der Bevölkerung vor einer Auspähung durch ausländische Geheimdienste – nicht zuletzt unter dem Gesichtspunkt grundrechtlicher Schutzpflichten – eine originäre verfassungsrechtliche Aufgabe ist. Die vollständige und unbeeinträchtigte Aufklärung über entsprechende Aktivitäten durch den Untersuchungsausschuss stellt nur mehr den ersten und geringsten Schritt einer Erfüllung dieser Aufgabe dar.

B. Sachverhalt

Den Anträgen liegt folgender Sachverhalt zugrunde:

I. Ausgangspunkt der internationalen Debatte um Überwachungsmethoden der Geheimdienste

Im Sommer 2013 rüttelten Enthüllungen über Internet- und Telekommunikationsüberwachungen amerikanischer, aber auch anderer Geheimdienste weltweit die Öffentlichkeit auf. Den Anstoß gaben Informationen, die Edward Joseph Snowden veröffentlichte, ein amerikanischer Staatsangehöriger, der 2006 bis 2013 für verschiedene US-amerikanische Nachrichtendienste, insbesondere für die National Security Agency (NSA), gearbeitet hatte. Nach eigener Aussage hatte er dabei ungehinderten Zugang zu sensiblen Daten und Kontakt zu Programmen zur Überwachung der weltweiten Kommunikation.

<http://www.theguardian.com/world/video/2013/jun/09/nsa-whistleblower-edward-snowden-interview-video> (abgerufen 7.8.2014), Anlage 1;

s. auch Schreiben des Rechtsanwalts Kaleck, dem deutschen Rechtsbeistand Edward Snowdens, vom 11.4.2014 an den Ersten Untersuchungsausschuss, Anlage 2.

Im Jahr 2013 kopierte er ca. 1,7 Mio. Dateien,

<http://www.defense.gov/news/newsarticle.aspx?id=121797> (abgerufen 17.8.2014), Anlage 3,

übermittelte sie an verschiedene Journalisten und gab dabei auch seine Identität preis.

<http://www.theguardian.com/world/2013/jun/09/edward-snowden-nsa-whistleblower-surveillance> (abgerufen 8.8.2014), Anlage 4.

Dies führte zu massiven Reaktionen der US-Sicherheitsbehörden. Am 14.6.2014 reichte das Federal Bureau of Investigation (FBI) beim United States District Court for the Eastern District of Virginia eine Klageschrift gegen Edward Snowden ein, in der ihm Diebstahl von Regierungseigentum, die unautorisierte Veröffentlichung Nationaler Sicherheitsinformationen und die vorsätzliche Weitergabe geheim eingestufte Geheimdienstkommunikation an unautorisierte Personen (18 United State Code [U.S.C.] §§ 641, 793 [d] und 798 [a] [3]) vorgeworfen wurde. Die §§ 641 und 793 (d) des das Bundesstrafrecht umfassenden

den 18. Titels des U.S.C. beruhen auf dem Espionage Act von 1917, der kurz nach dem Eintritt der USA in den ersten Weltkrieg erlassen wurde und wegen seiner weitreichenden Einschnitte insbesondere in die Meinungsfreiheit und das Recht der freien Rede sowie seiner drastischen Strafen stets umstritten war und bis heute ist.

Das Gericht erließ auf dieser Grundlage am gleichen Tag Haftbefehl.

http://www.washingtonpost.com/world/national-security/us-charges-snowden-with-espionage/2013/06/21/507497d8-dab1-11e2-a016-92547bf094cc_story.html (abgerufen 17.8.2014), Anlage 5;

mit Verweis auf den Criminal Complaint vom 14.6.2014, Case No. 1:13 CR 265, Anlage 6.

Edward Snowden floh zunächst nach Hongkong und hält sich seit dem 23.6.2013 in Moskau auf.

<http://www.spiegel.de/politik/ausland/edward-snowden-fliegt-von-hongkong-nach-russland-a-907400.html> (abgerufen 17.8.2014), Anlage 7.

Nachdem ihm dort zunächst Asyl gewährt wurde, erhielt er ab dem 1.8.2014 eine auf drei Jahre befristete Aufenthaltsgenehmigung der Russischen Föderation.

<http://www.spiegel.de/netzwelt/netzpolitik/snowden-russland-gewaehrt-drei-jahre-aufenthalt-a-984117.html> (abgerufen 21.9.2014), Anlage 8.

II. Reaktion in Deutschland

In Deutschland stießen die Enthüllungen Edward Snowdens auf große öffentliche Resonanz. In allen namhaften Tageszeitungen wurde umfassend nicht nur von den Überwachungsmethoden der amerikanischen Dienste, namentlich der NSA, sondern auch der Dienste anderer Staaten berichtet. Insbesondere die Überwachungspraktiken des britischen Dienstes Government Communications Headquarters (GCHQ) riefen empörte Reaktionen hervor.

<http://www.sueddeutsche.de/politik/enthuellungen-von-snowden-britischer-geheimdienst-speichert-weltweite-internetkommunikation-1.1703118> (abgerufen 17.8.2014), Anlage 9;

<http://www.welt.de/politik/deutschland/article116933722/Daten-Sammelwut-der-USA-empoert-Deutschland.html> (abgerufen 17.8.2014), Anlage 10.

Allerdings waren insbesondere die Regierungsparteien der 17. Legislaturperiode erkennbar bemüht, das Thema in der öffentlichen Auseinandersetzung herunterzuspielen.

<http://www.zeit.de/politik/deutschland/2013-08/nsa-bnd-pofalla--bundestag-spaehaffaere-snowden-abkommen> (abgerufen 17.8.2014), Anlage 11;

<http://www.rp-online.de/politik/deutschland/friedrich-stolz-auf-unsere-geheimdienste-aid-1.3607811> (abgerufen 17.8.2014), Anlage 12.

Denn in der Endphase des Wahlkampfes zur Bundestagswahl am 23.9.2013 erschien die Bundesregierung bei diesem Thema nicht im besten Licht. Die öffentliche Aufmerksamkeit wurde – unmittelbar vor der Wahl – auf das Abhören des Handys der Bundeskanzlerin Angela Merkel gelenkt. Hiergegen verwahrte sich die Bundeskanzlerin gegenüber dem Präsidenten der Vereinigten Staaten, Barak Obama, persönlich. Seitens der Regierungsparteien war der Wille erkennbar, das Thema mit dieser Engführung auf einen Disput zwischen den Regierungschefs zu beenden.

<http://www.spiegel.de/politik/deutschland/nsa-merkel-beschwert-sich-bei-obama-a-929636.html> (abgerufen 17.8.2014), Anlage 13.

In der öffentlichen Diskussion blieb die Überwachungstätigkeit der Geheimdienste gleichwohl präsent. Immer wieder erreichten neue Informationen die Öffentlichkeit, aus denen ein Geflecht von wechselseitiger Überwachung, Informationsaustausch aber auch Informationsvorenthaltung zwischen den Diensten verschiedener Staaten erkennbar wurde, das rechtsstaatliche Grundsätze und insbesondere Persönlichkeits- und Datenschutzrechte der Bürger vollständig ignoriert.

Am 4.2.2014 beantragten deshalb die Antragstellerinnen zu 1. im 18. Deutschen Bundestag die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses mit dem Ziel, zu untersuchen, ob und in welchem Umfang ausländische Nachrichtendienste die Kommunikation der deutschen Bevölkerung, hiesiger Unternehmen und staatlicher Stellen bis hin zur Bundesregierung überwachen ließen, ob die Bundesregierung hiervon Kenntnis hatte, ob staatliche Stellen im Zusammenhang mit solchen Informationen mit ausländischen Nachrichtendiensten kooperiert haben und ob die Bundesregierung Vorkehrungen gegen solche Praktiken getroffen hat, bzw. welche Vorkehrungen nötig sind, um der Grund- und Menschenrechtsbindung deutscher Stellen gerecht zu werden.

BT-Drs. 18/420, Anlage 14.

Zu einem Beschluss hierüber kam es jedoch nicht, da sich die Antragstellerinnen zu 1. mit den Regierungsfractionen, der Fraktion der CDU/CSU und der SPD, auf einen inhaltlich ähnlichen Einsetzungsantrag verständigten. Am 18.3.2014 wurde dieser fraktionsübergreifende Antrag aller Bundestagsfractionen gestellt und am 20.3.2014 einstimmig angenommen.

BT-Drs. 18/843, Anlage 15,

Plenarprotokoll 18/23, S. 1828, Anlage 16.

Bereits im Vorfeld der ersten Sitzung des Untersuchungsausschusses erregte der von der Fraktion CDU/CSU zunächst als Mitglied und Vorsitzender des Untersuchungsausschusses benannte Abgeordnete Clemens Binninger Aufsehen, indem er sich öffentlich gegen eine Vernehmung Edward Snowdens als Zeugen vor dem Untersuchungsausschuss aussprach. Ähnlich äußerte sich auch der nach Binningers Ausscheiden zum Vorsitzenden ernannte Dr. Patrick Sensburg.

Presseauszüge zur Vorabbewertung des Zeugen Edward Snowden, Anlage 17.

III. Vorgänge im Ersten Untersuchungsausschuss

1. *Die Positionen im Untersuchungsausschuss zur Vernehmung Edward Snowdens am Sitz des Deutschen Bundestages*

Tatsächlich entwickelte sich sofort im Untersuchungsausschuss ein seitdem andauernder Streit über die Vernehmung Edward Snowdens. Die Antragstellerinnen zu 3. versuchen seit der zweiten Ausschusssitzung am 10.4.2014, die Beweiserhebung durch Vernehmung Edward Snowdens als Zeugen zu erreichen. Das Muster, mit dem die Ausschussmehrheit der Mitglieder der Regierungsfractionen mit den hierauf gerichteten Anträgen verfuhr und fortdauernd verfährt, besteht darin, zunächst mit unterschiedlichsten Verfahrensargumenten einen Beschluss über die Anträge zu verzögern. Sodann spaltet die Ausschussmehrheit mit entsprechenden Geschäftsordnungsanträgen die Anträge in immer wieder neue Einzelaspekte auf, um von diesen stets nur den kleinsten Teil, den auch die Mehrheit als Ausfluss des Beweisdurchsetzungsrechts der oppositionellen Minderheit gemäß § 17 Abs. 2 PUAG sieht, zu beschließen. Anstelle der abgelehnten Aspekte werden schließlich andere, offensichtlich nicht zielführende Alternativen beschlossen. In der Sache verhindert die Ausschussmehrheit damit eine Ladung Edward Snowdens zur Zeugenvernehmung an den Sitz des Bundestages in Berlin.

2. Bereitschaft des Zeugen

Dabei teilte der Vertreter Edwards Snowdens in Deutschland, Rechtsanwalt Wolfgang Kaleck dem Untersuchungsausschuss wiederholt mit, dass Edward Snowden grundsätzlich bereit sei, als Zeuge vor dem Untersuchungsausschuss auszusagen. Denn die Enthüllungen, die er (Snowden) über die Aktivitäten der US-Geheimdienste gemacht habe, und ihm erhebliche Risiken bereiteten, seien aus Sorge um individuelle Bürgerrechte und die gesellschaftliche Entwicklung erfolgt, so dass es auch in seinem persönlichen Interesse liege, wenn in Parlamenten oder innerhalb der Gesellschaft Untersuchungen und Diskussionen hierüber erfolgten. Bisher habe er nur in öffentlichen Aussagen kundgetan, was er bereits zuvor öffentlich gemacht hatte. Dies könne man etwa an der Videoaufzeichnung seiner Stellungnahme gegenüber der Parlamentarischen Versammlung des Europarates ablesen.

Aussage vom 8.4.2014,
<http://clients.dbee.com/coe/webcast/index.php?id=20140408-1&lang=en>
(abgerufen 24.9.2014), Anlage 18.

Als Zeuge, der auch zu Details und bisher nicht bekannten Aspekten befragt werde, sei er bisher nicht aufgetreten. Er sei hierzu um der Sache willen grundsätzlich bereit. Aber angesichts der Risiken rieten ihm sowohl Rechtsanwalt Kaleck als auch seine US-amerikanischen Anwälte davon ab, sich unter den derzeitigen aufenthaltsrechtlichen Bedingungen von Moskau aus zu äußern und somit möglicherweise seinen Aufenthaltsstatus zu gefährden. Deshalb stehe er für eine Vernehmung im Ausland nicht zur Verfügung, sei aber grundsätzlich bereit, nach Deutschland zu reisen, wenn der Ausschuss zu wichtigen technischen Fragen wie die Zusicherung sicheren Geleites und die ungehinderte An- und Abreise Auskunft gegeben habe.

Schreiben von RA Kaleck vom 13.5.2014, Anlage 19,
vom 19.5.2014, Anlage 20,
vom 19.6.2014, A-Drs. 137, Anlage 21,
und vom 8.7.2014, MAT A Z-1 zu A-Drs. 41, Anlage 22.

Auch nach Erhalt einer längerfristigen Aufenthaltserlaubnis im August 2014 änderte sich diese Haltung des Zeugen nicht.

3. Positionierung der Bundesregierung

Die Bundesregierung erhielt durch die frühzeitige Anfrage des Untersuchungsausschusses, die bereits auf der zweiten Sitzung am 10.4.2014 bei der Vertagung des Beweisantrags der Antragstellenden zu 3. beschlossen wurde,

A-Drs. 58, Anlage 23,

Gelegenheit, ihre Position zur Vernehmung Edward Snowdens zu formulieren. Sie erklärte, dass sie Einreise und Aufenthalt Edward Snowdens in Deutschland, für die mehrere rechtliche Möglichkeiten in Frage kämen, nicht für erforderlich hielt. Denn sie gehe davon aus, dass seine Vernehmung auch im Ausland möglich sei, so dass ihre – der Bundesregierung – Abwägung zwischen dem Interesse an einer Vernehmung Edward Snowdens am Sitz des Bundestages in Berlin und ihrem Interesse, die auswärtigen Beziehungen zu den Vereinigten Staaten von Amerika nicht zu gefährden, zugunsten letzterer ausfiele.

A-Drs. 104, Anlage 24.

In einer weiteren Stellungnahme vom 2.6.2014 ergänzte die Bundesregierung, dass sie dem Zeugen nicht zusichern könne, nicht festgenommen oder ausgeliefert zu werden. Denn das am 3.7.2014 eingegangene Festnahmeersuchen der US-amerikanischen Behörden sowie das Vorliegen eines Auslieferungshindernisses würden gegenwärtig noch geprüft, es seinen ergänzende Fragen an die USA gerichtet worden.

A-Drs. 131, Anlage 25.

4. Die Beschlüsse des Ausschusses im Einzelnen

Im Einzelnen hat der Untersuchungsausschuss – jeweils mit der Mehrheit der Mitglieder der Regierungsfractionen – den Antrag der Antragstellenden zu 3., Edward Snowden als Zeugen zu vernehmen,

A-Drs. 41, Anlage 26,

in der zweiten Sitzung am 10.4.2014 vertagt.

A- Protokoll 18/2, S. 9, Anlage 27.

Stattdessen ersuchte der Untersuchungsausschuss die Bundesregierung um Stellungnahme, ob und unter welchen Voraussetzungen die Befragung des Zeugen Edward J. Snowden vor dem Untersuchungsausschuss möglich und durchsetzbar sei.

A-Drs. 58, Anlage 23.

Dem kam die Bundesregierung mit dem bereits wiedergegebenen Schreiben vom 2.5.2014 nach.

A-Drs. 104, Anlage 24.

Als daraufhin der Untersuchungsausschuss in seiner dritten Sitzung am 8.5.2014 über den vertagten Beweisantrag der Antragstellenden zu 3. beriet, wurde nur die Beweiserhebung durch Vernehmung des Zeugen Edward Snowden beschlossen.

Beweisbeschluss Z-1, Anlage 28,

A-Prot. Nr. 18/3, S. 7, Anlage 29.

Der zweite Teil des Antrags, der darauf gerichtet war, den Zeugen einzuladen, wurde jedoch mit den Stimmen der Regierungsfractionen als Verfahrens Antrag gewertet und deshalb mehrheitlich abgelehnt. Stattdessen wurde – wiederum mit den Stimmen der Regierungsfractionen – der Verfahrensbeschluss gefasst, den Zeugen Edward Snowden zu ersuchen mitzuteilen, ob und in welcher Art und Weise er für eine Befragung durch den Ausschuss zur Verfügung stehen kann.

A-Prot. Nr. 18/3 S. 7 f., 9, Anlage 29.

In Reaktion auf die bereits geschilderte Antwort des Rechtsanwalts Kaleck

Schreiben von RA Kaleck vom 13.5.2014, Anlage 19,

und 19.5.2014, Anlage 20.

sowie auf die Antwort der Bundesregierung beschloss der Ausschuss in seiner vierten Sitzung am 22.5.2014 ein Ersuchen um Ergänzung dieser Stellungnahme bezüglich der Fragen, ob die Bundesregierung bereit sei, Edward Snowden die Einreise und den Aufenthalt in Deutschland zu

ermöglichen und ob sie dem Zeugen zusichern könne, nicht festgenommen oder ausgeliefert zu werden.

A-Drs. 129, Anlage 30;

hierauf erfolgte die ergänzende Stellungnahme der Bundesregierung A-Drs. 131, Anlage 25.

Auch in der sechsten Sitzung am 5.6.2014 wurde der Antrag der Antragstellenden zu 3., Rechtsanwalt Kaleck zu bitten mitzuteilen, ob sein Mandant nur in Deutschland für eine Zeugenvernehmung zur Verfügung stehe und ihm für diesen Fall eine Ladung für eine Zeugenvernehmung zu übermitteln und die Bundesregierung zu ersuchen, alle notwendigen Schritte zu unternehmen, um eine Vernehmung des Zeugen Snowden zu ermöglichen,

A-Drs. 134, Anlage 31.

abgelehnt und stattdessen beschlossen Edward Snowden um ein informelles persönliches Gespräch mit dem Vorsitzenden und den Obleuten des Untersuchungsausschusses an seinem momentanen Aufenthaltsort zu ersuchen.

A-Drs. 133, Anlage 32,

A-Prot. Nr. 18/6 S. 7, Anlage 33.

Nach der erneuten Mitteilung des Rechtsanwalts Kaleck, dass sein Mandant in Moskau weder für ein informelles Gespräch noch eine Zeugenvernehmung dort zu Verfügung stehe,

A-Drs. 137, Anlage 21,

beantragten die Antragstellenden zu 3. in der achten Sitzung am 27.6.2014 die Ladung des Zeugen Snowden zur Vernehmung in Berlin am 11. September 2014 oder hilfsweise zum nächsten Termin, zu dem sie gemäß § 17 Abs. 3 S. 2 PUAG analog die Vernehmung verlangen könnten.

A-Drs. 138, Anlage 34.

Die Regierungsmehrheit lehnte auch diesen Antrag ab und beschloss stattdessen mehrheitlich zwar die Vernehmung Edward Snowdens am 11.9.2014, 13 Uhr MESZ, allerdings „als audiovisuelle Vernehmung

entsprechend § 247a StPO durch Übertragung von seinem zu diesem Zeitpunkt aktuellen Aufenthaltsort in die – öffentliche – Ausschusssitzung in Berlin“.

A-Drs. 141, Anlage 35,

A-Prot. 18/8, S. 8, Anlage 36.

Auch dies lehnte Edward Snowden über seinen Anwalt - trotz seiner grundsätzlichen Aussagebereitschaft – erneut ab.

MAT A Z-1 zu A-Drs. 41, Anlage 22.

In der nun folgenden Sommersitzungspause sollten Beschlüsse für im September anstehende Beweiserhebungen im Umlaufverfahren beschlossen werden.

A-Prot. 18/10, S. 4, Anlage 37.

Deshalb beantragten die Antragstellenden zu 3. im Lichte dieser Absage Edward Snowdens erneut, den Zeugen Snowden für die nächste Beweisaufnahmesitzung, für die sie nach dem sogenannten Reißverschlussverfahren seine Vernehmung verlangen könnten, an den Sitz des Deutschen Bundestages in Berlin zu laden. Auch die Bundesregierung wurde erneut ersucht, die Voraussetzungen für eine solche Vernehmung unverzüglich zu schaffen. Zur Begründung wurde ausgeführt, dass die übrigen Ausschussmitglieder im Hinblick auf die ablehnende Antwort Edward Snowdens zur Möglichkeit einer Videovernehmung die Gelegenheit erhalten sollten, ihre ablehnende Beschlussfassung zu einer Vernehmung in Berlin zu korrigieren und sich einer solchen Vernehmung nicht mehr zu verweigern.

A-Drs. 180, Anlage 38.

Dieser Antrag wurde jedoch vom Ausschussesekretariat als im Umlaufverfahren unzulässig angesehen und deshalb nicht zur Abstimmung gestellt.

Aktenvermerk Dr. Aydintan vom 4.8.2014, Anlage 39;

zu den Auseinandersetzungen hierüber vgl. Aktenvermerk Dr. Aydintan vom 12.8.2014, Anlage 40.

Die Ablehnung des Antrages erfolgte daher erst in der zwölften Sitzung am 11.9.2014 verbunden mit einem Mehrheitsbeschluss über eine Vernehmung

Edward Snowdens am 16.10.2014 durch den gesamten Ausschuss am gegenwärtigen Aufenthaltsort in Moskau.

A-Drs. 196, Anlage 41.

5. Zusammenfassung

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass sich die bereits im Vorfeld bzw. ganz zum Beginn der Untersuchungstätigkeit abzeichnenden Positionen der Antragstellenden zu 1.-3. und der Bundesregierung sowie der sie stützenden Regierungsfractionen im Untersuchungsausschuss zu einer Vernehmung Edward Snowdens bis heute unverändert gegenüberstehen. Da Edward Snowden grundsätzlich zur förmlichen Zeugenvernehmung in Deutschland am Sitz des Bundestages in Berlin bereit ist und umgekehrt keiner informellen Befragung oder Vernehmung in Moskau zustimmt, konzentriert sich die politische Auseinandersetzung auf eine Ladung an den Sitz des Deutschen Bundestages nach Berlin. Die Antragstellenden zu 3. verlangen dies wiederholt in immer wieder der konkreten Debatte angepassten Beweisanträgen. Nachdem die Bundesregierung schon am 2.5.2014 ihre Ablehnung dieses Ansinnens deutlich gemacht und stattdessen auf eine Vernehmung im Ausland verwiesen hat, setzen die Regierungsfractionen im Untersuchungsausschuss diese politische Vorgabe praktisch dadurch um, dass sie die Anträge der Antragstellenden zu 3. ablehnen und stattdessen Beschlüsse fassen, die auf eine Auslandsbefragung gerichtet sind, obwohl – oder gerade weil – dies offensichtlich aussichtslos ist.

C. Zur Zulässigkeit der Anträge

I. Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts

Die Anträge zielen auf die Feststellung verfassungsrechtlicher Rechte und Pflichten zwischen den Beteiligten. Hierfür ist das Bundesverfassungsgericht gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG und § 13 Nr. 5 BVerfGG zuständig.

Dies ergibt sich aus einer verfassungskonformen Auslegung der Rechtswegzuweisungen des Untersuchungsausschussgesetzes (PUAG) (1.) für die hier geltend gemachten Rechtsverletzungen (2.)

1. Verfassungskonforme Auslegung der Rechtswegzuweisungen des PUAG

a. Vorrang des Organstreitverfahrens

Das PUAG enthält mehrere ausdrückliche Rechtswegzuweisungen an den Bundesgerichtshof – meist dort an die Ermittlungsrichterin bzw. den Ermittlungsrichter. Insbesondere sind hier §§ 17 Abs. 4, 18 Abs. 3, 2. HS und Abs. 4 S. 2 PUAG zu nennen. § 36 Abs. 1 PUAG bestimmt, dass für Streitigkeiten nach diesem Gesetz der Bundesgerichtshof zuständig ist, soweit Art. 93 GG sowie § 13 BVerfGG nichts Abweichendes bestimmen.

Seit Inkrafttreten des PUAG im Jahr 2001 wird diskutiert, wie das Verhältnis der Rechtswegzuweisungen des PUAG zur verfassungsrechtlich vorgegebenen Zuständigkeit des BVerfG für Organstreitigkeiten gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG zu verstehen ist.

Vgl. *Risch*, DVBl. 2003, 1418; *Mohr*, ZParl 35 (2004), 468; *Gärditz*, ZParl 36 (2005), 854, weitere Nachweise dort Fn. 8.

In der Rechtsprechung finden sich auf der einen Seite Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts,

BVerfGE 67, 100 (124 f.); 105, 197 (224); 113, 113 (120),

die auch die sogenannte Fraktion im Ausschuss als antragsberechtigt im Organstreitverfahren gemäß § 67 BVerfGG anerkennen. Auf der anderen Seite geht der Bundesgerichtshof davon aus, dass er für alle Streitigkeiten nach dem PUAG zuständig sei, soweit es sich nicht um verfassungsrechtliche Streitigkeiten handele.

BGH vom 17.2.2009 – 3 Ars 2408, juris, und BGH vom 17.8.2010 – 3 ARS 23/10, juris.

Das Organstreitverfahren vor dem Bundesverfassungsgericht ist damit vorrangig gegenüber dem Rechtsweg zum Bundesgerichtshof.

I.E. ebenso BVerfGE 113, 113 (123); BVerfGE 124, 78 (104 f.); *Brocker*, in: Beck-OK GG, Art. 44, Rn. 68 und 71.1; *Klein*, in: M/D/H/S GG, Art. 44, Rn. 248.

b. Abgrenzung verfassungsrechtlicher und nicht-verfassungsrechtlicher Streitigkeit

Um beide Rechtsbehelfe sachlich voneinander abzugrenzen, müssen die durch das PUAG eingeräumten Rechtsmittel vor dem Bundesgerichtshofs auf die Antragsgegenstände beschränkt bleiben, bei denen eine qualifizierte Minderheit im Ausschuss die Verletzung von Rechten geltend macht, die *nicht* Konkretisierung des verfassungsrechtlichen Minderheitenrechts sind.

Vgl. *Gärditz*, in: Gärditz/Waldhoff (Hg.), PUAG (i.E.), § 44, Rn. 5.

Hierfür muss bei den Rechten, die die Minderheit im Untersuchungsausschuss geltend machen kann, zwischen verfassungsrechtlichen und nicht-verfassungsrechtlichen Rechten differenziert werden.

Dabei kann die Zulässigkeit eines Beweisantrags nicht generell als nicht-verfassungsrechtliche Frage verstanden werden.

So aber *Risch*, DVBl. 2003, 1418 (1423 f.).

Denn der Anspruch der Minderheit im Ausschuss darauf, dass ein zulässiger Beweisantrag beschlossen wird, beruht gerade auf Verfassungsrecht, nämlich dem Einsetzungsrecht der Minderheit gemäß Art. 44 Abs. 1 GG, das sich auch in der Untersuchungsarbeit des Ausschusses fortsetzt.

BVerfGE 105, 197 (223); auch die Gesetzesbegründung des PUAG zeigt, dass § 17 Abs. 2 auch verfassungsrechtliche Ablehnungsgründe erfassen soll, Bericht und Beschlussempfehlung des Geschäftsordnungsausschusses, BT-Drs. 14/5790, S. 17.

Ausschlaggebend muss daher sein, ob nicht-verfassungsrechtliche Zulässigkeitsfragen oder genuin verfassungsrechtliche Fragen in Rede stehen.

BVerfGE 124, 78 (105).

Der Senat spricht davon, dass dem Bundesgerichtshof allein die verfahrensrechtliche Überprüfung der Einzelmaßnahmen des Ausschusses obliegt, die die Ordnung des Untersuchungsverfahrens im engeren Sinne betreffen und dabei dem Ablauf eines Strafprozesses vergleichbar sind.

Vgl. BVerfGE 113, 113 (123); 124, 78 (104).

Diese in § 18 Abs. 3 PUAG vorgenommene Differenzierung des Rechtswegs gilt der Sache nach auch für die notwendige Abgrenzung der gerichtlichen Zuständigkeiten bei den anderen Bestimmungen des PUAG.

Es kommt also für die Frage des Rechtsweges darauf an, ob Maßnahmen des Untersuchungsausschusses einer verfahrensrechtlichen Überprüfung unterzogen werden sollen – dann Bundesgerichtshof – oder ob aufeinander bezogene Rechte und Pflichten der verschiedenen Verfassungsorgane bzw. ihrer Untergliederungen in Streit stehen.

Allerdings stehen sich „Verfahrensrecht“ und „Verfassungsrecht“ nicht als Gegenbegriffe gegenüber. Die Ausgestaltung der voneinander abgegrenzten, aber zugleich aufeinander bezogenen Rechte der verschiedenen Verfassungsorgane und ihrer Untergliederungen erfolgt gerade durch Verfahrensrechte.

Die Rechtswegzuordnung lässt sich daher nicht darüber bestimmen, welche Verfahrensentscheidung – etwa die Ablehnung eines Beweisantrags als unzulässig – Auslöser des Streites ist. Ausschlaggebend ist vielmehr der verfassungsrechtliche Charakter des Rechts, das zur Entscheidung dieses Streites heranzuziehen ist. Konkret bedeutet dies: Machen Antragssteller Rechte bzw. Pflichtverletzungen geltend, die aus der Verfassung – konkret Art. 44 GG folgen – liegt eine verfassungsrechtliche Streitigkeit vor, für die Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG das Organstreitverfahren vorsieht. Nur dann, wenn die streitentscheidende Norm eine des PUAG ist, die nicht Art. 44 GG konkretisiert, oder eine Norm der entsprechend anzuwendenden StPO, kommt der Rechtsweg zum Bundesgerichtshof in Betracht.

I.E. ebenso für § 18 Abs. 3 PUAG; *Brocker*, in: Beck-OK GG, Art. 44, Rn. 68.1 und 71; vgl. auch *Gärditz*, ZParl 36 (2005), 854; *ders.* in: Gärditz/Waldhoff (Hg.), PUAG (i.E.), § 36, Rn. 3; *Klein*, in: M/D/H/S GG, Art. 44, Rn. 248.

2. *Subsumtion*

a. **Antrag zu 1 (gegen die Bundesregierung)**

Die Antragstellenden wenden sich zum einen gegen die Bundesregierung, die sich weigert, die in ihrer Kompetenz liegenden Voraussetzungen für die Einreise und damit die Vernehmung des Zeugen Edward Snowden zu schaffen. Insoweit ist das Beweisantragsrecht i.S.d. § 17 Abs. 2 PUAG gar nicht betroffen. Eine Zuweisung an den BGH nach § 17 Abs. 4 PUAG scheidet schon deshalb aus.

Vgl. BGH, Beschluss vom 26.3.2009 - 3 ARs 6/09, juris.

Andere ausdrückliche Rechtswegzuweisungen des PUAG, etwa § 18 Abs. 3, 2. Alt., und Abs. 4 sind ebenfalls nicht einschlägig. Insbesondere ist die Bundesregierung nicht Gericht oder Verwaltungsbehörde i.S.d. § 18 Abs. 4 PUAG. Diese Bestimmung soll dem Untersuchungsausschuss und einem Viertel seiner Mitglieder neue Rechtsmittel zur Durchsetzung der Rechts- und Amtshilfe der Gerichte und Behörden der Länder ermöglichen, die mangels Beteiligtenfähigkeit nicht im Wege des Organstreitverfahrens vor dem Bundesverfassungsgericht geltend gemacht werden konnten.

S. *Gärditz*, in: *Gärditz/Waldhoff* (Hg.), PUAG (i.E.), § 18, Rn. 53.

Damit fehlt für den Antrag gegen die Bundesregierung bereits eine Rechtsgrundlage für eine denkbare Zuständigkeit des Bundesgerichtshofs. § 36 PUAG ist auch nicht so zu verstehen, dass sich aus dieser Norm eine generelle Zuständigkeit des Bundesgerichtshofs für alle Streitigkeiten nach dem PUAG ergibt.

BVerfGE 113, 113 (122 f.); s. *Gärditz*, in: *Gärditz/Waldhoff* (Hg.), PUAG (i.E.), § 36, Rn. 24 ff.; *ders.*, DVBl. 2010, 1314; anders BGH vom 17.8.2010 – 3 Ars 23/10, NJW 2010, 3251 (3252).

Dies kann aber auch dahingestellt bleiben, da es sich bei dem Antrag gegen die Bundesregierung um eine verfassungsrechtliche Streitigkeit handelt. In Streit steht die Pflicht der Bundesregierung aus Art. 44 GG, die Beweisaufnahme des Untersuchungsausschusses mit ihren Möglichkeiten zu unterstützen. Denn im Verfassungssystem der Bundesrepublik Deutschland besitzt nicht das Parlament, sondern die der Bundesregierung unterstehende Exekutive die rechtli-

chen und tatsächlichen Handlungsmöglichkeiten, mit deren Hilfe ein konkretes Anliegen umgesetzt werden kann.

So verhält es sich hier. Für die Vernehmung des Zeugen Snowden bedarf es verschiedener rechtlicher und tatsächlicher Maßnahmen. Die Bundesregierung hat in ihren Schreiben vom 2.5. und 2.6.2014

A-Drs. 104, Anlage 24;

A-Drs. 131, Anlage 25.

deutlich gemacht, dass sie zu den Maßnahmen, die sie zur Unterstützung des Untersuchungsausschusses vornehmen müsste, nämlich zur aufenthaltsrechtlichen Ermöglichung der Einreise Edward Snowdens für die Zeugenvernehmung und zur Zusicherung, ihn nicht an die USA auszuliefern, nicht bereit ist. Hierfür macht sie geltend, dass andernfalls die außenpolitischen Beziehungen zu den USA erheblich belastet würden.

In Rede steht daher, ob sich die Bundesregierung mit dieser Begründung ihrer Pflicht zur Unterstützung des Untersuchungsausschusses gemäß Art. 44 GG entziehen kann. Streitentscheidend sind damit die verfassungsrechtlichen Grenzen der Pflichten der Bundesregierung aus Art. 44 GG. Mithin handelt es sich um eine verfassungsrechtliche Streitigkeit, für die der Organstreit gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG offen steht.

b. Antrag zu 2 (gegen den Untersuchungsausschuss)

Zum anderen wenden sich die Antragstellenden gegen den Untersuchungsausschuss, der sich weigert, den Beweisbeschluss zur Zeugenvernehmung Edward Snowdens

Beweisbeschluss Z-1, Anlage 28,

auszuführen, und der die hierzu von den Antragstellern zu 3. gestellten Beweisangebote ablehnt, die den Beschluss Z-1 durch räumliche und zeitliche Bestimmung der Zeugenvernehmung konkretisieren.

A-Drs. 138, Anlage 34;

A-Drs. 180, Anlage 38.

Insoweit handelt es sich um Anträge i.S.d. § 17 Abs. 2 PUAG. Denn neben dem Beweisbeschluss Z-1 bedarf es zur Beweiserhebung auch einer Bestimmung des Ortes und der Zeit, zu der die im Grundsatz einvernehmlich beschlossene

Vernehmung durchgeführt werden soll. Die Weigerung bzw. Ablehnung der Anträge der Antragstellenden zu 3. beruht aber nicht auf „verfahrensmäßigen“, d.h. nicht-verfassungsrechtlichen Gründen. Der Untersuchungsausschuss hat vielmehr als Begründung angegeben, dass er sich die Erwägungen der Bundesregierung zu eigen macht, Grundrechte des Zeugen bedroht sieht und die „Antwort des Vertreters des Zeugen berücksichtigt“. Unabhängig davon, wie diese Begründung letztlich zu verstehen ist, werden jedenfalls keine verfahrensrechtlichen Einwände geltend gemacht, die denen des § 244 Abs. 3 S. 1 StPO ähnlich sind. Streitentscheidend ist, ob die Einwände der Bundesregierung im Untersuchungsausschuss beachtet werden müssen oder dürfen. Die Entscheidung hierüber bedarf einer verfassungsrechtlichen Würdigung der Kompetenzen der betroffenen Organe und Organteile. Mithin handelt es sich auch hier um einen verfassungsrechtlichen Streit.

Auch der Hinweis des Ausschussvorsitzenden vom 4.8.2014

Aktenvermerk Dr. Aydintan vom 4.8.2014, S. 6 f., Anlage 39.

ändert an dieser Einschätzung nichts. Bereits die Annahme ist verfehlt, es müsse sich bei den Anträgen der Antragstellenden zur Vernehmung des Zeugen Snowden um Anträge im Anwendungsbereich des § 17 Abs. 3 PUAG handeln, damit der Ausschussminderheit verfassungsrechtliche Rechte zustehen. § 17 Abs. 3 PUAG normiert bestimmte Rechte, deren Charakter hier dahingestellt sein kann. Daraus folgt aber gerade nicht, dass es keine anderen Rechte der Ausschussminderheit gibt, die unmittelbar aus der Verfassung folgen. Ebenso trifft die dem Schreiben zugrundeliegende Auffassung nicht zu, dass allein der Beschluss darüber, dass ein Zeuge überhaupt vernommen werden soll, Ausfluss des verfassungsrechtlichen Minderheitenrechts sei, und demgegenüber die Bestimmung von Ort und Zeit der Vernehmung in die Sphäre der Verfahrensherrschaft der Ausschussmehrheit falle, ohne dass der aus Art. 44 GG folgende Minderheitenschutz Relevanz habe. Die vom Ausschussvorsitzenden hierfür zitierte Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts belegt nicht nur in der Sache das Gegenteil (hierzu unten unter D.II.3.a.) Sondern sie macht – dies ist an dieser Stelle relevant – deutlich, dass die Frage, wie weit die Verfahrensherrschaft reicht und wie bei der Ausgestaltung des Verfahrens die Position der Minderheit zu berücksichtigen ist, gerade eine verfassungsrechtliche Frage ist.

3. Zwischenergebnis Rechtsweg

Damit stellen beide Anträge verfassungsrechtliche Streitigkeiten dar.

Rein vorsorglich wird der Senat um einen frühzeitigen rechtlichen Hinweis gebeten, sollte er der Auffassung sein, dass er nicht zuständig ist, damit die Antragstellenden dann den subsidiären Rechtsweg zum Bundesgerichtshof beschreiten können.

II. Parteifähigkeit

Die Parteifähigkeit der Antragstellenden und Antragsgegner bestimmt sich nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG. § 63 BVerfGG konkretisiert diese Verfassungsbestimmung für bestimmte – typische – Antragsteller.

Vgl. *Wieland*, in: Dreier (Hg.), GG, Art. 93, Rn. 51; *Sturm*, in Sachs (Hg.), GG, Art. 93, Rn. 46.

Oberste Bundesorgane und andere Beteiligte, die durch das Grundgesetz oder in der Geschäftsordnung eines obersten Bundesorgans mit eigenen Rechten ausgestattet sind, sind im Organstreitverfahren vor dem Bundesverfassungsgericht antragsberechtigt.

Die Parteifähigkeit sowohl der Antragstellenden als auch der Antragsgegner ist danach unproblematisch.

Die Antragstellerinnen zu 1 sind als Fraktionen des Bundestages nach ständiger Rechtsprechung parteifähig.

Vgl. nur BVerfGE 113, 113 (120); *Maunz*, in: M/D/H/S GG, Art. 93, Rn. 11.

Die Antragstellenden zu 2. sind die 127 Abgeordneten der Fraktionen Die Linke und Bündnis 90/Die Grünen. Sie bilden zusammen die Opposition im 18. Deutschen Bundestag.

Da im 18. Deutschen Bundestag die Fraktionen der CDU/CSU und SPD einen Anteil von rund 80% der Mitglieder des Bundestags stellen, während auf die Oppositionsfraktionen Bündnis 90/DIE GRÜNEN und DIE LINKE knapp 20% entfallen, sieht die Geschäftsordnung des Bundestages für die gegenwärtige Legislaturperiode in § 126a zahlreiche Oppositionsrechte für die Nichtregierungsfraktionen bzw. für 120 Abgeordnete vor. Insbesondere bestimmt § 126a Abs. 1 Nr. 1 GO-BT vor, dass 120 Abgeordnete die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses verlangen können. Damit sind auch die Antragstellenden

zu 2 als Oppositionsquorum von 120 Abgeordneten in der Geschäftsordnung des Bundestages mit eigenen Rechten ausgestattet.

Die Antragstellenden zu 3. repräsentieren die Oppositionsfraktionen im Untersuchungsausschuss. Gemäß § 126a Abs. 1 Nr. 1 GO-BT ist die Zusammensetzung des Untersuchungsausschusses so gebildet, dass die Abgeordneten der Oppositionsfraktionen gemeinsam ein Viertel der Mitglieder stellen. Diesem Viertel weist das PUAG etwa in § 17 Abs. 2 besondere Rechte zu. Das Bundesverfassungsgericht hat die Fraktion im Ausschuss bei Organstreitigkeiten zum Recht der Untersuchungsausschüsse stets als parteifähig angesehen.

BVerfGE 67, 100 (124); 105, 197 (220 f.); 113, 113 (120); 124, 78 (107).

Die Parteifähigkeit der Antragsgegnerin zu 1., der Bundesregierung, ergibt sich bereits aus dem Wortlaut des § 63 BVerfGG.

Schließlich ist der Antragsgegner zu 2., der Erste Untersuchungsausschuss des 18. Deutschen Bundestages, parteifähig, da er als verselbständigter Organteil des Bundestages in Art. 44 GG, insb. in Abs. 1, mit eigenen Rechten ausgestattet ist.

Vgl. BVerfGE 113, 113 (120); Gärditz, in: Gärditz/Waldhoff, PUAG (i.E.), § 36, Rn. 13 m.w.Nw.

III. Antragsbefugnis

Für die Antragsbefugnis gemäß § 64 Abs. 1 BVerfGG machen die Antragstellenden zu 1. bis 3. geltend, durch die angegriffenen Maßnahmen bzw. Verhaltensweisen der Antragsgegner seien sie selbst bzw. das Organ, dem sie angehören, in durch das Grundgesetz übertragenen Rechten und Pflichten verletzt bzw. unmittelbar gefährdet.

Vgl. *Umbach*, in: Clemens/Umbach/Dollinger (HG.), BVerfGG, § 63, 64, Rn. 142 ff.; *Bethge*, in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge (Hg.), BVerfGG, § 64, Rn. 52 ff.

1. Der Antragstellerinnen zu 1.

a. In Prozessstandschaft für den Bundestag

Die Antragstellerinnen zu 1. machen als Fraktionen im Wege der Prozessstandschaft die Rechte des Bundestages geltend.

Vgl. nur BVerfGE 105, 197 (220); 124, 78 (106).

Art. 44 GG eröffnet gerade dem Bundestag das Recht, Untersuchungsausschüsse einzusetzen, um unabhängig von Regierung, Behörden und Gerichten mit hoheitlichen Mitteln Untersuchungen durchzuführen und die Sachverhalte zu prüfen, „die sie in Erfüllung ihres Verfassungsauftrages als Vertretung des Volkes für aufklärungsbedürftig halten“.

BVerfGE 67, 100 (125).

Untersuchungsausschüsse haben somit die Aufgabe, den Bundestag zu unterstützen. Das Untersuchungsrecht aus Art. 44 Abs. 1 GG bleibt aber auch nach der Einsetzung des Untersuchungsausschusses Sache des Parlaments als Ganzes.

BVerfGE 67, 100 (125); BVerfGE 105, 197 (220).

Die Rechte aus Art. 44 GG stehen also dem Bundestag zu und können von den Antragstellerinnen zu 1. in Prozessstandschaft für den ganzen Bundestag geltend gemacht werden. Dies gilt sowohl für Anträge gegen die Bundesregierung

BVerfGE 67, 100 (125); 124, 78 (108 ff.).

als auch für Anträge gegen den Untersuchungsausschuss.

S. BVerfGE 105, 197 (220).

aa. Antrag zu 1 (gegen die Bundesregierung)

Die Bundesregierung hat gegenüber dem mithilfe von Untersuchungsausschüssen Sachverhalte aufklärenden Bundestag weitreichende Unterstützungspflichten, die aus dem parlamentarischen Kontrollrecht des Art. 44 Abs. 1 GG folgen.

Vgl. etwa BVerfGE 67, 100 (128 ff.); 124, 78 (118).

Mit ihren Schreiben vom 2.5.2014 hat die Bundesregierung ihre Abwägungsentscheidung gegen eine Aufenthaltsgewährung und damit die Ablehnung einer Unterstützung des Untersuchungsausschusses deutlich gemacht.

A-Drs. 104, Anlage 24.

Die an sie gerichtete Frage, ob sie Edward Snowden zusichern könne, ihn nicht an die USA auszuliefern, hat sie weder in diesem ersten Schreiben noch in dem Schreiben vom 2.6.2014 beantwortet.

A-Drs. 131, Anlage 25.

Da das Bestehen solcher Unterstützungspflichten der Bundesregierung und damit entsprechender Unterstützungsrechte des Bundestags aus Art. 44 Abs. 1 GG im Streit stehen und ihre Verletzung nicht von vorne herein ausgeschlossen sind, sind die Antragstellerinnen zu 1 gegen die Bundesregierung antragsbefugt.

bb. Antrag zu 2 (gegen den Untersuchungsausschuss)

Art. 44 Abs. 1 S. 1 GG bestimmt sowohl das Recht als auch zugleich die Pflicht des Untersuchungsausschusses, die erforderlichen Beweise zu erheben. Mit dem Beweisbeschluss Z-1 hat der Untersuchungsausschuss die Erforderlichkeit der Vernehmung Edward Snowdens festgestellt, so dass ein Unterlassen dieser Beweiserhebung oder ihre Vereitelung eine Verletzung der Pflicht gemäß Art. 44 Abs. 1 S. 1 GG darstellen würde.

Die Ablehnung der Beweisanträge der durch die Antragstellenden zu 3. gebildeten Oppositionsfraktion im Ausschuss durch die Regierungsmehrheit im Ausschuss sowie die Beschlüsse der Regierungsmehrheit, eine Vernehmung Edward Snowdens auf offensichtlich erfolglose Weise durchführen zu wollen,

A-Drs. 133, Anlage 32,
und A-Prot. Nr. 18/6 S. 7, Anlage 33;

A-Drs. 141, Anlage 35,
und A-Prot. Nr. 18/8 S. 8, Anlage 36;

A-Drs. 196, Anlage 41.

stellen ein solches Unterlassen dar, so dass eine Verletzung des Untersuchungsrechts des Bundestages aus Art. 44 Abs. 1 GG zumindest möglich ist.

b. In Wahrnehmung eigener Oppositionsrechte

Zugleich machen die Antragstellerinnen zu 1. hiermit auch ihre Rechte als Opposition geltend.

Hinter den Rechten der Geschäftsordnung des Bundestages und des PUAG, die die Parteifähigkeit begründen, stehen die vom Grundgesetz eingeräumten Rechte, die im Rahmen der Antragsbefugnis von Belang sind. Angesichts der

besonderen Geschäftsordnungsbestimmungen des § 126a GO-BT für die 18. Legislaturperiode ist dieser Unterschied zwischen den formalen Antragsquoren und den materiellen Verfassungsrechten, deren Verwirklichung die Geschäftsordnungsrechte dienen, erkennbarer als in der Vergangenheit.

§ 126a GO-BT berücksichtigt die Situation einer „qualifizierten großen Koalition“. Gemeint ist hiermit eine Situation, in der die Regierungskoalition die besonderen Hürden für die Mehrheitsbildung die Wahrnehmung der, allein mit den Stimmen ihrer Abgeordneten erfüllen kann und zudem die Quorenrechte, die eine wirksame Opposition im Bundestag sichern, unmöglich wird.

Vgl. *Cancik*, NVwZ 2014, 18 (20).

Die materielle Funktion dieser besonderen Quoren, zu denen insbesondere auch das Minderheitenrecht des Art. 44 Abs. 1 GG gehört, ist die Ausstattung der parlamentarischen Opposition mit besonderen Rechten. Sie soll dadurch unabhängig von Regierung und der sie tragenden Parlamentsmehrheit wesentliche Parlamentsfunktionen, wie etwa die Selbstinformation des Parlaments durch eigene Sachverhaltsaufklärung, wahrnehmen und durchsetzen können.

Vgl. BVerfGE 105, 197 (222); vgl. hierfür auch die Nw. bei *Versteyl*, in: vM/K GGK, Art. 44, Rn. 1, zur Enquête-Kommission Verfassungsreform, BT-Drs. 7/5924 und zu Gesetzgebungsverfahren des PUAG.

Solche Ausnahmen ergänzen das Mehrheitsprinzip aus Art. 42 Abs. 2 GG um einen Minderheitenschutz, durch den das Recht auf Bildung und Ausübung einer Opposition

Vgl. zur zentralen Bedeutung dieses Rechts für die freiheitlich demokratische Grundordnung des Grundgesetzes BVerfGE 2, 1 (13); 5, 85, (199).

auch durch relevante Wirkungsmöglichkeiten sichergestellt wird.

Vgl. BVerfGE 70, 324 (363); für das Untersuchungsrecht: BVerfGE 105, 197 (222); *Versteyl*, in: vM/K GGK, Art. 44, Rn. 1; *Morlock*, in: Dreier (Hg.), GG, Art. 44, Rn. 1; *Klein*, in: M/D/H/S GG, Art. 44, Rn. 61; *Cancik*, NVwZ 2014, 18, 20.

Auf diesen verfassungsrechtlichen Grund effektiver Oppositionsrechte stützt sich die Antragsbefugnis. Denn sie sichert prozessual die verfassungsgerichtliche Durchsetzbarkeit von Rechten gerade der strukturell schwächeren Organ bzw. Organteile in einem Konflikt ab. Ohne die Chance verfassungsgerichtlicher Geltendmachung liefe der vom Grundgesetz angelegte und verlangte Schutz

der Opposition praktisch gerade dann leer, wenn er angesichts der politischen Kräfteverhältnisse von besonderer Relevanz ist.

Das Oppositionsrecht erschöpft sich nicht in der Pflicht des Bundestages, einen Untersuchungsausschuss einzusetzen.

BVerfGE 105, 197 (223).

Die Rechte der Opposition auf Berücksichtigung und Mitgestaltung setzen sich vielmehr auch im Beweisverfahren fort und werden unmittelbar gefährdet, wenn Beweisbeschlüsse nicht umgesetzt werden.

Vgl. BVerfGE 67, 100 (126); 105, 197 (223 ff.).

Dies gilt sowohl für die Durchsetzung der Unterstützungspflicht der Bundesregierung gegenüber der Untersuchung

BVerfGE 67, 100 (128 ff.); 124, 78 (118).

als auch im Untersuchungsausschuss zum Schutz der Minderheit gegen Verhinderungen des Untersuchungsziels durch die Mehrheit.

BVerfGE 105, 197 (220).

Daher sind die Antragstellerinnen zu 1. auch als Opposition für beide Anträge antragsbefugt.

2. Der Antragstellenden zu 2.

Art. 44 GG verleiht sein Oppositionsrecht gerade nicht Fraktionen, sondern einem Viertel der Abgeordneten des Bundestags unabhängig von deren Organisationsform.

Vgl. BVerfGE 105, 197 (223).

Was für die Antragstellerinnen zu 1. gemeinsam als parlamentarische Opposition gilt, muss daher auch für die Abgeordneten des Bundestags gelten, die diese ausmachen.

Dies gilt erst recht in Anbetracht der Tatsache, dass § 126a GO-BT die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses schon 120 Abgeordneten ermöglicht. Die Antragsteller zu 2. stellen diese 120 Abgeordneten.

Durch die Möglichkeit, sich im gleichen Ausmaß wie die Antragstellerinnen zu 1. auf Oppositionsrechte zu berufen, und aufgrund der dargelegten Situation, in der eine Verletzung dieser Rechte durch die Bundesregierung einerseits und durch den Untersuchungsausschuss andererseits nicht von vornherein ausgeschlossen werden kann, sind auch die Antragstellenden zu 2. antragsbefugt.

3. Der Antragstellenden zu 3.

Die Antragstellenden zu 3. sind die von den zu 1. antragsstellenden Fraktionen in den Untersuchungsausschuss entsandten Abgeordneten des Bundestags und stellen damit die sogenannte Fraktion im Ausschuss dar.

Als solche sind sie berechtigt, die Verletzung der Rechte aus Art. 44 GG geltend zu machen, jedenfalls solange kein Dissens zwischen den Fraktionen im Bundestag und ihren Vertretern im Ausschuss besteht.

BVerfGE 105, 197 (220 f.); 113, 113 (121); 124, 78 (107).

Dies gilt sowohl für prozessstandschaftlich geltend gemachten Rechte des Bundestags.

BVerfGE 105, 197 (221); 124, 78 (107).

als auch für die Minderheitenrechte der Opposition.

BVerfGE 105, 197 (220).

Das hier gerügte Vorgehen der Regierungsmehrheit im Untersuchungsausschuss zeigt besonders deutlich auf, warum es dieses verfassungsprozessualen Schutzes auch gerade der Fraktion im Ausschuss bedarf. Denn die Ablehnung der Beweisanträge der Antragstellenden zu 3. und die Beschlüsse über offensichtlich nicht zielführende Alternativen zur Vernehmung des von der Opposition als zentral angesehenen Zeugen Edward Snowden stützt die Ausschussmehrheit gerade auf eine Auslegung des § 17 Abs. 2 und 3 PUAG, die diese Bestimmung ihres verfassungsrechtlichen Sinngehalts beraubt: Dem Recht der Opposition sei mit dem Beweisbeschluss dem Grunde nach bereits genüge getan, den Ort der Vernehmung dürfe die Ausschussmehrheit bestimmen, der Anspruch auf einen relativ festgelegten Zeitpunkt der Vernehmung (§ 17 Abs. 3 PUAG) betreffe ebenfalls nur den Zeitpunkt aber nicht den zwischen Opposition und Regierung streitigen Ort.

Aktenvermerke Dr. Aydintan vom 4. und 12.8.2014, Anlage 39 und Anlage 40.

Ohne verfassungsgerichtlichen Rechtsschutz wäre nicht rechtlich klärbar, wie weit das Oppositionsrecht aus Art. 44 GG, das sich im Recht der Fraktion im Ausschuss auf Erzwingung der Beweiserhebung fortsetzt,

Vgl. BVerfGE 67, 100 (126); 105, 197 (223 ff.),

tatsächlich reicht.

Dass die Antragstellenden zu 3. dieses Oppositionsrecht gemäß Art. 44 GG geltend machen und offensichtlich kein Dissens zu den Trägern der Opposition im Bundestag besteht, ergibt sich bereits daraus, dass letztere die gleichen Anträge stellen.

IV. Frist

1. Antrag zu 1. gegen die Bundesregierung

Da die Antragstellenden der Bundesregierung die Verweigerung verfassungsrechtlich gebotener Unterstützung des Untersuchungsausschusses vorwerfen, hängt die Bestimmung der Antragsfrist gemäß § 64 Abs. 3 BVerfGG davon ab, ab welchem Zeitpunkt den Antragstellenden diese Verweigerung bekannt geworden ist. Da es sich in der Sache um ein Unterlassen handelt, das die Bundesregierung bisher nicht ausdrücklich als solches erklärt hat, fällt die Datierung des Bekanntwerdens nicht leicht. Gleichwohl sehen die Antragstellenden bereits im Schreiben der Bundesregierung vom 2.5.2014

A-Drs. 104, Anlage 24.

die Weigerung der Bundesregierung hinreichend klar zum Ausdruck gebracht. Die Bundesregierung war vom Untersuchungsausschuss gebeten worden, die rechtlichen Rahmenbedingungen einer Vernehmung des Zeugen Edward Snowden darzulegen. Sie hat in ihrer Antwort aber auch bereits ausgeführt, dass sie ein etwaiges Ansinnen des Untersuchungsausschusses ablehnen werde. Die Antragsfrist endet daher am 2.11.2014 und ist mit diesen Anträgen gewahrt.

2. Antrag zu 2. gegen den Untersuchungsausschuss

Der frühest denkbare Zeitpunkt, zu dem die mit diesem Antrag gerügte Verkenning der Oppositionsrecht durch die Ausschussmehrheit angenommen werden kann, ist die Vertagung des Beweisantrags der Antragstellenden zu 3. auf der zweiten Sitzung des Untersuchungsausschusses am 10.4.2014. Zu diesem

Zeitpunkt war zwar nicht zwingend determiniert, dass sich in der Folgezeit eine Verzögerungstaktik an die andere Reihen würde. Denn mit dem Ansinnen der Ausschussmehrheit, zunächst die Bundesregierung um eine Stellungnahme zu bitten, hätte sich auch ein konstruktiver Umgang mit dem Beweisantrag verbinden lassen. Die Ausschussmehrheit hätte auf die Antwort der Bundesregierung auch in der Form reagieren können, wie die Antragstellenden zu 3. es in der Folgezeit wiederholt im Untersuchungsausschuss vorgeschlagen bzw. beantragt hatten. Mit der Ablehnung dieser Anträge in den Sitzungen am 27.6. und 11.9.2014 sowie der in diesen Sitzungen beschlossenen aussichtslosen Vernehmung Edward Snowdens in Moskau, verletzte der Untersuchungsausschuss ausdrücklich die verfassungsrechtlichen Oppositionsrechte. Spätestens zu diesem Zeitpunkt begann die Klagefrist. Gleichwohl stellen die Antragstellenden den vorliegenden Antrag bereits zum jetzigen Zeitpunkt, um Auseinandersetzungen über die Frage der Verfristung aus dem Weg zu gehen. Denn gemäß § 64 Abs. 3 BVerfGG endete die Antragsfrist am 10.10.2014, wenn man annehmen wollte, dass Verkennung der Oppositionsrechte durch den Untersuchungsausschuss bereits zu diesem Zeitpunkt den Antragstellenden bekannt geworden ist.

D. Zur Begründetheit der Anträge

I. Antrag zu 1 gegen die Bundesregierung

Mit ihren Schreiben vom 2.5.2014 und 2.6.2014

A-Drs. 104, Anlage 24,
und A-Drs. 131, Anlage 25.

hat die Bundesregierung Art. 44 Abs. 1 GG verletzt. Die Bundesregierung ist verfassungsrechtlich verpflichtet, die rechtlich ihr möglichen Voraussetzungen für die Vernehmung des Zeugen Edward Snowden zu schaffen (1.). Bereits in den Schreiben vom 2.5. und 2.6.2014 wird deutlich, dass die Bundesregierung sich weigert, dieser Pflicht nachzukommen (2.). Hierfür stehen ihr aber aus verfassungsrechtlichen Gründen keine Entscheidungsspielräume zu (3.)

1. Unterstützungspflichten der Bundesregierung gemäß Art. 44 GG

a. Maßstab: Kompetenzgefüge des GG

Unterstützungspflichten der Bundesregierung bei einer Untersuchung gemäß Art. 44 GG ergeben sich unmittelbar aus der Verfassung. Besonders kontrovers ist häufig der Umfang der Aktenvorlagepflicht der Bundesregierung; daher finden sich insbesondere hierzu Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts und Auseinandersetzungen in der Literatur (A.aa.). Die hierzu entwickelten Grundsätze lassen sich generalisieren und damit auch auf andere Formen der Mitwirkung und Unterstützung übertragen (A.bb.)

aa. Leitentscheidung zur Aktenvorlage

Art. 44 Abs. 3 GG normiert ausdrücklich die Rechts- und Amtshilfe von Gerichten und Verwaltungsbehörden. In seiner Entscheidung zum Flick-Untersuchungsausschuss hat das Bundesverfassungsgericht herausgearbeitet, dass diese Bestimmung ihren Geltungsbereich im Verhältnis eines Bundestags-Untersuchungsausschusses zu denjenigen Behörden entfaltet, die nicht seiner, d.h. des Bundestages, Kontrolle unterliegen.

BVerfGE 67, 100 (128 ff.).

Konkret sind dies die Behörden der Länder und Gemeinden. Die Pflichten zwischen der Bundesregierung und dem Parlament – und damit ebenso zu dessen Untersuchungsausschuss – werden demgegenüber durch ihre verfassungsrechtlichen Kompetenzen bestimmt. Das Aktenvorlagerecht zählt dabei zum „Wesenskern“ des Untersuchungsrechts.

Vgl. auch zum Folgenden BVerfGE 67, 100 (132), unter Berufung auf Partsch, Gutachten für den 45. Deutschen Juristentag, Bd. I, Teil 3, S. 126 f.; vgl. auch Morlock, in: Dreier (Hg.), GG, Art. 44, Rn. 49.

Schon historisch lassen sich verfassungsunmittelbare Aktenvorlage- und Informationspflichten der Regierung gegenüber Enqueten der Parlamente nachweisen. Das gleiche Verständnis lässt sich auch in anderen Verfassungsvorschriften finden, die ebenfalls die verfassungsrechtlichen Pflichten der Exekutive gegenüber dem Parlament unmittelbar in sich tragen. So ist die Exekutive etwa bei der Behandlung von Bitten und Beschwerden bereits unmittelbar aus Art. 45c GG zur Zusammenarbeit mit dem Parlament verpflichtet. Aus dem parlamentarischen Interpellationsrecht folgt die verfassungsrechtliche Pflicht der Bundesregierung, auf Fragen Rede und Antwort zu stehen.

Vgl. BVerfGE 13, 124 (125); 57, 1 (5).

Die verfassungssystematische Betrachtung stärkt dieses Ergebnis. Das Gewaltengefüge ist im Interesse einer Mäßigung der Staatsgewalt von einem Ineinandergreifen der verschiedenen Kompetenzen der Verfassungsorgane geprägt. Von zentraler Bedeutung ist hierfür die parlamentarische Verantwortlichkeit der Bundesregierung. Dadurch ist zunächst eine starke Stellung der Regierung angelegt, weil ihr als Exekutive der Bereich unmittelbarer Handlungsinitiative und Gesetzesanwendung zukommt. Die Funktionen des Parlaments bestehen zum einen in der Steuerung des exekutiven Handelns durch Gesetz und zum anderen in der wirksamen Kontrolle der Exekutive. Für diese Kontrolle ist es notwendig, das Parlament mit Enqueterchten auszustatten, konkret Untersuchungsausschüssen diejenigen Befugnisse zuzugestehen, derer sie bedürfen, um die ihnen aufgebene Untersuchung wirksam durchführen zu können. Das verfassungsrechtlich daher notwendige Beweiserhebungsrecht ist in diesem Sinne auf eine effektive Kontrolle hin ausgerichtet auszulegen.

Für die Pflichten der Bundesregierung zur Aktenvorlage folgt hieraus, dass sie sich grundsätzlich nicht auf Geheimhaltungsinteressen berufen kann. Vielmehr bedarf es hierfür ganz besonderer Umstände, in denen eine Information den Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung betrifft. Im Übrigen steht dem Untersuchungsausschuss das Recht und die Pflicht zu, übergeordneten Interessen

der Bundesrepublik oder auch den schützenswerten Belangen privater Dritter durch eigene Geheimhaltungsmaßnahmen Rechnung zu tragen.

BVerfGE 67, 100 (135 f.); auch BVerfGE 124, 78 (124).

bb. Konzeption: Umfassende Unterstützungspflichten bei Herstellung von parlamentarischer Öffentlichkeit

Das hier deutlich werdende Verhältnis von Rechten und Pflichten zwischen Bundesregierung und Parlament lässt sich über die Pflicht zur Aktenvorlage hinaus generalisieren. Auch für andere Konstellationen lassen sich die wechselseitigen Rechte und Pflichten unter Rückgriff auf das in der Gewaltenteilung nach dem Grundgesetz angelegten Kompetenzgefüge entwickeln.

(α) Gewaltenverschränkung

Ausgangspunkt ist die einseitige Zuordnung von konkreten Handlungskompetenzen an die Exekutive und abstrakten, durch Gesetz erfolgenden Steuerungskompetenzen und grundsätzlich nachlaufenden Kontrollkompetenzen an das Parlament. Überspitzt lässt sich formulieren, dass die Exekutive handeln und das Parlament – vorher und nachher – reden kann. Diese unterschiedlichen Gestaltungsmöglichkeiten sind in ein dem Grundsatz wechselbezüglicher Gewaltenverschränkung und -kontrolle entsprechendes Gleichgewicht zu bringen, dessen Ziel eine effektive Einhegung staatlicher Machtausübung ist.

Vgl. nur *Achterberg/Schulte*, in: vM/K/S GG, Art. 44, Rn. 57 ff.

Von wesentlicher Bedeutung hierfür sind die Informationsrechte des Parlaments. Im Zusammenhang zeitlich vorlaufender politischer Steuerung hat das Bundesverfassungsgericht dies in jüngster Zeit insbesondere für das Regierungshandeln im Rahmen der Europäischen Union betont und unmittelbar aus der Verfassung folgende Rechte des Parlaments auch über die einfachgesetzlichen Informationsansprüche hinaus eingeräumt. Denn nur bei rechtzeitiger Information des Parlaments – unter besonderen Sachzwängen womöglich auch nur weniger Repräsentanten des Parlaments – besteht die demokratisch notwendige Chance der Einflussnahme auf das Handeln der Bundesregierung.

BVerfGE 131, 152 (202 ff.).

Für die nachlaufende politische Kontrolle dienen die Informationsrechte des Parlaments weniger der unmittelbaren Einflussnahme, dafür umso mehr der nachträglichen Auseinandersetzung mit den Maßnahmen der Bundesregierung

und der Chance, daraus politische Konsequenzen zu ziehen. Hierfür ist die öffentliche Debatte ein unerlässliches und zentrales Moment. Auf sie zielt die Herstellung parlamentarischer Öffentlichkeit über das Regierungshandeln.

(β) **Parlamentarische Öffentlichkeit**

Die verfassungsrechtliche Bedeutung parlamentarischer Öffentlichkeit als allgemeinem parlamentarischem Prinzip zeigt sich an den zentralen Verfassungsnormen des Parlamentsrechts der Art. 42 bis 44 GG. Art. 42 Abs. 1 S. 1 GG bestimmt die Öffentlichkeit der Verhandlungen des Bundestages. Sie umfasst gleichzeitig die ungehinderte Zugangsmöglichkeit jedermanns zu den Verhandlungen, wie die in der Regel professionelle Berichterstattung über sie.

Morlock, in: Dreier (Hg.), GG, Art. 42, Rn. 26 f.

Diese Herstellung von Öffentlichkeit als Kernaufgabe des Parlaments und Herzstück des demokratischen Parlamentarismus,

Morlock, in: Dreier (Hg.), GG, Art. 42, Rn. 20; *Versteyl*, in: vM/K GGK, Art. 42 Rn. 1,

lässt sich in zwei Dimensionen verstehen. „Horizontal“, im Verhältnis zur Bundesregierung, zielt sie auf die Publizität der Exekutive.

Grundlegend *Weber*, Parlament und Regierung, in: Gesammelte Politische Schriften (4. Aufl. 1980), S. 306 (353 ff.).

Diese Publizität vermittelt das Parlament zugleich „vertikal“, im Verhältnis zu den Bürgerinnen und Bürgern, die die Abgeordneten als Vertreter des Volkes repräsentieren, an das allgemeine Publikum.

Vgl. ausdifferenziert *Kißler*, Die Öffentlichkeitsfunktion des Deutschen Bundestages (1976), insb. S. 36 ff.

Nichts anderes gilt in besonderer Weise für die Öffentlichkeit der Beweiserhebung parlamentarischer Untersuchungsausschüsse nach Art. 44 Abs. 1 GG. Deshalb ordnet die Verfassung die Öffentlichkeit der Beweiserhebung ausdrücklich an. Wesenskern und Ziel des Untersuchungsrechts ist die Herstellung von Transparenz über Fehler und oder Missstände gerade auch der Exekutive, namentlich der Bundesregierung.

Vgl. BVerfGE 77, 1 (48); 124, 78 (126); vgl. auch *Sacksofsky*, in: Gärditz/Waldhoff (Hg.), PUAG (i.E.), § 14, Rn. 2 f.; ebenso *Heyer*, in: Gärditz/Waldhoff, PUAG (i.E.), § 13, Rn. 4-6 m.w.Nw.

Damit soll die Urteilsfähigkeit der Öffentlichkeit, des Publikums, über die Erkenntnisse, die die Untersuchung hervorbringt, hergestellt werden.

Vgl. *Bräcklein*, ZRP 2003, 348 (349); *dies.*, in: FS J. Meyer (2006), S. 161, (170).

Durch das öffentliche „Darüber-Reden“ im Rahmen parlamentarischer Kontrolle wird also die für eine Demokratie unerlässliche Transparenz des exekutiven Handelns hergestellt. „In der Öffentlichkeit der Untersuchung wird ein Stück Volkssouveränität hergestellt.“

Morlock, in: Dreier (Hg.), GG, Art. 44, Rn. 13.

Die öffentliche Auseinandersetzung über das staatliche Handeln und insbesondere die Regierung ist konstitutiv für eine Demokratie, die hierüber die Meinungsbildung als wesentliche Grundlage der Wahlentscheidungen ermöglicht. Politische Verantwortlichkeit der Regierung findet auf diese Weise statt.

Vgl. *Masing*, ZRP 2001, 36, insb. 37.

Die Möglichkeit der politischen Opposition, über die öffentliche Meinungsbildung zukünftige Wahlergebnisse beeinflussen zu können, ist in der Demokratie des Grundgesetzes gewollt. Deshalb ist das Untersuchungsverfahren auch gerade „Aufklärungsinstrument im Rahmen der politischen Kontroverse“.

BVerfGE 105, 197 (225 f.).

Es wird in der Literatur auch regelmäßig als vom Grundgesetz vorgesehenes und gewolltes Kampfinstrument der Opposition bezeichnet.

Morlock, in: Dreier (Hg.), GG, Art. 44, Rn. 9; *Versteyl*, in: vM/K GGK, Art. 44, Rn. 1; vgl. auch *Heyer*, in: Gärditz/Waldhoff (Hg.), PUAG (i.E.), § 13, Rn. 3 ff. m.w.Nw.; *Weisgerber*, Das Beweiserhebungsverfahren parlamentarischer Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestages (2003), S. 164 m.w.Nw.

Aber auch ohne unmittelbaren Bezug zu Wahlen und ohne den hiermit verbundenen Meinungskampf bleibt die Herstellung von Öffentlichkeit über das Regierungshandeln eine zentrale Aufgabe des Parlaments, die insbesondere von der politischen Opposition wahrgenommen wird. Ihr kommt in besonderer Weise die Aufgabe zu, die parlamentarische Kontrolle gegenüber der Bundesregierung auch dann durchzusetzen, wenn die Fraktionen, die die Regierung stützen, aus Loyalität auf die volle und effektive Ausübung entsprechender Kontrollrechte

verzichten. Dies gilt in besonderem Maße für die Herstellung von Öffentlichkeit und die Durchsetzung von Publizität auch gegen die Interessen der Bundesregierung.

Die Öffentlichkeit der Beweiserhebung des Untersuchungsausschusses ist also zwar auch ein Mittel zur öffentlichen Kontrolle des Untersuchungsausschusses, aber Öffentlichkeit ist auch zugleich Ziel und Zweck der Untersuchung selbst.

(γ) **Unterstützungspflichten der Bundesregierung**

Dies gilt auch und gerade weil die durch die Untersuchung hergestellte Öffentlichkeit für die Bundesregierung unangenehm ist.

Zur in der Untersuchung bereits angelegten Kollision mit dem Geheimhaltungsinteresse der Regierung s. die Nw. bei *Achterberg/Schulte*, in: vM/K/S GG, Art. 44, Rn. 66 ff.

Deshalb ist schon von Verfassung wegen die Öffentlichkeit der Untersuchung durch darauf gerichtete Unterstützungspflichten der Exekutive gesichert. Für die allgemeine parlamentarische Beratung füllt das Zitier- und Fragerecht des Bundestages gemäß Art. 43 GG dieses Prinzip parlamentarischer Öffentlichkeit im Verhältnis zur Bundesregierung inhaltlich spezifisch aus. Die Bundesregierung wird verpflichtet, persönlich zu erscheinen und den Abgeordneten öffentlich Rede und Antwort zu stehen.

BVerfGE 13, 123 (125); vgl. *Brocker*, in: Beck-OK GG, Art. 43, Rn. 9; *Klein*, in: M/D/H/S GG, Art. 43, Rn. 70.

Im Rahmen eines Untersuchungsausschusses reichen die Unterstützungspflichten der Bundesregierung weiter, denn sie muss bei der Beschaffung von Beweismitteln mitwirken. Die Bundesregierung muss nicht nur die Akten vorlegen, die unmittelbar ihrer Verfügungsgewalt unterliegen. Selbstverständlich muss sie Akten auch beschaffen, also physisch herbeischaffen, wenn dies im Rahmen ihrer rechtlichen Handlungsmöglichkeiten liegt. Typischer Fall sind die Akten nachgeordneter Behörden. Vergleichbares gilt für die Erteilung von Aussagegenehmigungen für Bedienstete des Bundes.

Vgl. BVerfGE 124, 78 (119); s. auch *Olschewski*, in: Bachmann/Schneider (Hg.), *Zwischen Aufklärung und politischem Kampf* (1988), S. 67 (84 f.); *Peters*, *Untersuchungsausschussrecht* (2012), S. 206.

Entsprechendes gilt auch für jede andere Maßnahme, die das Parlament nicht selbst treffen kann. Solche Maßnahmen können sowohl zur Herstellung der Publizität, also der Transparenz zuvor unveröffentlichter Informationen, dienen

als auch zur Herstellung der Publikumsöffentlichkeit, also des allgemeinen Zugangs hierzu.

b. Subsumtion: Konkrete Unterstützungspflicht bei der Vernehmung des Zeugen Snowden

Für die Vernehmung des Zeugen Snowden vor dem Ersten Untersuchungsausschuss des 18. Deutschen Bundestages bedarf es spezifischer Unterstützung durch die Bundesregierung (aa.). Ihr stehen hierfür auch geeignete rechtliche Handlungsmöglichkeiten zur Verfügung (bb.). Die danach einfachgesetzlich der Bundesregierung zustehenden Entscheidungsspielräume sind aufgrund der Unterstützungspflicht gegenüber dem Untersuchungsausschuss verfassungsrechtlich determiniert (cc.).

aa. Besondere Unterstützungsmaßnahmen bei Auslandszeugen

Grundsätzlich stehen dem Untersuchungsausschuss für die Durchsetzung seiner Beweiserhebungen die Mittel der Strafprozessordnung entsprechend zur Verfügung, Art. 44 Abs. 2 S. 1 GG. Das PUAG konkretisiert diese Instrumente in §§ 17 ff. Für die tatsächliche Durchführung kann ein Untersuchungsausschuss gemäß Art. 44 Abs. 3 GG und § 18 Abs. 4 PUAG Rechts- und Amtshilfe von Gerichten und Verwaltungsbehörden in Anspruch nehmen.

Verstejl, in: vM /K GGK, Art. 44, Rn. 45; *Klein*, in: M/D/H/ GG, Art. 44, Rn. 223 ff.; *Gärditz*, in: Gärditz/Waldhoff (Hg.), PUAG (i.E.), § 18, Rn. 53 ff.

Im Fall des Zeugen Snowden liegt die Besonderheit darin, dass er nicht deutscher Staatsangehöriger ist und sich nicht in Deutschland aufhält. Eine Vernehmung kann deshalb nur auf freiwilliger Basis erfolgen.

Vgl. die Vernehmung ausländischer Zeugen im Parteispenden-Untersuchungsausschuss, BT-Drs. 14/9300, S. 80; *Gärditz*, in: Gärditz/Waldhoff (Hg.), PUAG (i.E.), § 20, Rn. 10.

Die Zwangsmittel zur Zeugenvorladung und die Amtshilfe innerstaatlicher Behörden helfen daher nicht weiter. Sowohl bei einer Vernehmung im Ausland als auch bei einer Vernehmung im Inland ist der Untersuchungsausschuss deshalb auf die Unterstützung der Bundesregierung angewiesen.

Welche Pflichten im Fall einer Auslandsvernehmung bestünden,

Vgl. im Parteispendenausschuss die Maßnahmen der Bundesregierung im Bemühen um die Vernehmung französischer und schweizer Zeugen sowie der Zeugen Barbara und Karlheinz Schreiber in Kanada, BT-Drs. 14/9300, S. 81 f.; s. auch *Gärditz*, in: Gärditz/Waldhoff, PUAG (i.E.), § 20, Rn. 28.

ist hier nicht von Belang. Denn Edward Snowden hat mehrfach gegenüber dem Untersuchungsausschuss erklärt, dass er für eine Vernehmung oder informativische Befragung im Ausland nicht zur Verfügung steht.

S. Schreiben RA Kaleck vom 19.6.2014, A-Drs. 137, Anlage 32,
und vom 8.7.2014, MAT A Z-1 zu A-Drs. 41, Anlage 22.

Allerdings ist Edward Snowden grundsätzlich bereit, nach Deutschland zu reisen und hier vor dem Untersuchungsausschuss als Zeuge auszusagen. Hierfür benötigt er eine Einreise- bzw. Aufenthaltserlaubnis für die Bundesrepublik Deutschland. Außerdem hat er über seinen deutschen Rechtsanwalt um freies Geleit, konkret die Zusicherung gebeten, dass er von der Bundesrepublik Deutschland nicht an die USA ausgeliefert würde.

S. Schreiben RA Kaleck vom 13.5.2014, Anlage 19.

Beides kann der Untersuchungsausschuss nicht selbst erteilen. Ihm, bzw. dem Bundestag stehen keine aufenthaltsrechtlichen Genehmigungsbefugnisse zu. Er wäre auch nicht für potentielle Verhaftungen oder die Auslieferung an die USA zuständig, so dass er keine Zusicherung geben kann, entsprechende Maßnahmen zu unterlassen. Deshalb ist er hierfür auf die Unterstützung der Bundesregierung angewiesen. Mit entsprechenden Maßnahmen der Bundesregierung könnte die Vernehmung des Zeugen Snowden realisiert werden.

bb. Rechtliche Handlungsmöglichkeiten der BReg

(α) Aufnahme gemäß § 22 S. 2 AufenthG

Die Bundesregierung verfügt auch über die rechtlichen Handlungsmöglichkeiten, um Edward Snowden Einreise und Aufenthalt in der Bundesrepublik Deutschland zu ermöglichen. In ihrem Schreiben vom 2.5.2014 spricht sie zutreffend in erster Linie § 22 S. 2 AufenthG an.

A-Drs. 104, S. 2 Anlage 24;

ebenso *Huber/de With*, NJW 2014, 2698 (2703).

Andere Alternativen brauchen deshalb nicht weiter erörtert zu werden. Es kann daher dahingestellt bleiben, ob etwa eine visumsfreie Einreise, zu der Edward Snowden als amerikanischer Staatsbürger sowohl unionsrechtlich gemäß Art. 1 Abs. 2 EG-VisaVO i.V.m. ihrem Anhang II als auch nach deutschem Aufenthaltsrecht gemäß § 41 Abs. 1 AufenthV berechtigt wäre, Probleme aufwürfe, da

Edward Snowden gegenwärtig nicht über amerikanische – sondern womöglich über russische – Reisepapiere verfügt.

Für eine Aufenthaltserlaubnis nach § 22 S. 2 AufenthG liegen die Voraussetzungen vor. § 22 AufenthG ist für die Aufnahme eines Ausländers aus dem Ausland vorgesehen.

AVwV-AufenthG Nr. 22.0.2

Eine Einreise und Aufenthalts Snowdens soll zum Zweck einer Zeugenvernehmung vor dem Untersuchungsausschuss erfolgen. Sie liegt damit im politischen Interesse der Bundesrepublik. Das Bundesministerium des Innern kann in diesem Fall gemäß § 22 S. 2 AufenthG die Aufnahme erklären. Weiterer Voraussetzungen bedarf es nicht. Zwar gehen die Verwaltungsvorschriften zum AufenthG davon aus, dass die zuständige Ausländerbehörde einige der allgemeinen Erteilungsvoraussetzungen zu prüfen habe.

AVwV-AufenthG Nr. 22.2.1.

Allerdings dürften die Ausländerbehörden von der Ermessensnorm des § 5 Abs. 3 S. 2 AufenthG Gebrauch machen, also von den allgemeinen Erteilungsvoraussetzungen absehen, um dem durch die Aufnahmeentscheidung des Bundesministeriums des Innern zum Ausdruck gebrachten politischen Interesses der Bundesrepublik Rechnung zu tragen.

Vgl. *Dienelt*, in Renner/Bergmann/Dienelt (Hg.), *Ausländerrecht* (2013), *AufenthG*, § 22, Rn. 12, 13.

(β) Zusicherung der Nicht-Auslieferung wegen politischer Straftat

Die Bundesregierung kann außerdem Edward Snowden zusichern, dass die Bundesrepublik Deutschland von einer Auslieferung an die USA absehen würde. Denn sie wäre im Fall einer Einreise Edward Snowdens nicht zur Auslieferung verpflichtet.

Rechtsgrundlage einer Auslieferungsentscheidung wäre der Auslieferungsvertrag vom 20.6.1978 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Vereinigten Staaten von Amerika (AusIV D-USA) i.V.m. dem Zusatzvertrag vom 21.10.1986 sowie dem zweiten Zusatzvertrag vom 18.4.2006.

BGBI. 1980 II 646 ff., 1988 II 1086 und 2007 II 1618.

In Art. 1 Abs. 1 AusIV D-USA verpflichtet sich die Bundesregierung grundsätzlich dazu, einem Auslieferungsersuchen nachzukommen.

A-Drs. 104, S. 8, Anlage 24;

vgl. auch *Friehe/Lipp*, DÖV 2013, 601 (602); *Huber/de With*, NJW 2014, 2698 (2700).

Aber im Fall Edward Snowdens liegen die Voraussetzungen für eine solche völkerrechtliche Verpflichtung nicht vor. Zwar lässt sich annehmen, dass die Straftaten, die Edward Snowden vorgeworfen werden,

s. den Criminal Complaint vom 14.6.2014, Case No. 1:13 CR 265, Anlage 6.

grundsätzlich auch im deutschen Recht als Preisgabe von Staatsgeheimnissen strafbar wären.

A-Drs. 104, S. 8, 11, Anlage 24;

vgl. auch *Friehe/Lipp*, DÖV 2013, 601 (602); *Huber/de With*, NJW 2014, 2698, 2700, allerdings auch mit Zweifeln.

Damit lägen grundsätzlich auslieferungsfähige Straftaten gemäß Art. 2 Abs. 1 S. 1, lit b) AusIV D-USA vor.

Eine Auslieferungspflicht der Bundesrepublik entfällt aber, weil die Vorwürfe gegen Edward Snowden als politische Straftaten anzusehen sind. Denn Art. 4 AusIV D-USA schließt die Bewilligung einer Auslieferung aus, wenn der ersuchte Staat die Straftat, derentwegen die Auslieferung begehrt wird, als eine politische Straftat, als eine Straftat mit politischem Charakter oder als eine mit einer solchen zusammenhängenden Straftat ansieht (Abs. 1).

Der Begriff der politischen Straftat wird im Auslieferungsrecht zwar unterschiedlich weit interpretiert. Insbesondere bestehen unterschiedliche Praktiken bei sogenannten „relativen“ politischen Straftaten, auf die die Formulierung des Art. 4 Abs. 1 AusIV D-USA Bezug nimmt, dass auch Straftaten mit politischem Charakter eine Auslieferung ausschließen.

Vgl. zu den „relativen“ politischen Straftaten etwa *Vogel*, in: Grützner/Pötz/Kreß (Hg.), IRG-Kommentar (2010), § 6, Rn. 41 ff.

Die Tatbestände des Staatsschutzstrafrechts werden aber nach herrschender Ansicht als („absolute“) politische Straftaten angesehen, die eine Auslieferung hindern.

Vgl. *Vogel*, in: Grützner/Pötz/Kreß (Hg.), IRG-Kommentar (2010), § 6, Rn. 56.

Hierzu sind zumindest die Straftatbestände des ersten bis fünften Abschnitts des Besonderen Teils des StGB (§§ 80-109k StGB) zu zählen und daher auch die wesentlichen Strafvorwürfe gegen Edward Snowden.

Huber/de With, NJW 2014, 2698 (2700).

Was etwa den Diebstahlsvorwurf betrifft, steht dieser in einem unmittelbaren Zusammenhang mit den Vorwürfen des Geheimnisverrats und ist ebenfalls erfasst.

Eine Auslieferung scheidet daher nach Art. 4 Abs. 1 AusIV D-USA aus.

Auf die darüber hinaus in der Literatur diskutierte Frage, ob Edward Snowden auch aus flüchtlingsrechtlichen Gründen vor Abschiebung geschützt ist oder einen Anspruch auf Asyl hat,

s. *Huber/de With*, NJW 2014, 2698 (2701 f.); *Progin-Theuerkauf*, Asylrechtliche Überlegungen zur Schutzbedürftigkeit Edward Snowdens, in: *sui-generis* 2014, S. 22, Anlage 42,

kommt es daher nicht mehr an.

Auf dieser auslieferungsrechtlichen Grundlage kann die Bundesregierung Edward Snowden bereits jetzt zusichern, dass er nicht an die USA ausgeliefert würde. Denn die Bewilligung der Auslieferung müsste – nach der Erklärung des Oberlandesgerichts, dass die Auslieferung zulässig ist – von einer Bundesbehörde, dem Bundesamt für Justiz, erfolgen.

S. A-Drs. 104, S. 10, Anlage 24;

Friehe/Lipp, DÖV 2014, 601 (606).

Im Verhältnis zum Betroffenen stellt die Bewilligung einen Verwaltungsakt dar. Denn mit ihr vollzieht die Bewilligungsbehörde nicht nur die gerichtliche Zulässigkeitsentscheidung, vielmehr ist sie durch eine positive Zulässigkeitsentscheidung noch nicht gebunden.

A-Drs. 104, S. 11, Anlage 24.

Sie greift damit selbst in subjektive Rechte des Auszuliefernden ein.

Friehe/Lipp, DÖV 2014, 601 (606).

Eine verwaltungsrechtliche Zusicherung gemäß § 38 VwVfG ist daher bereits vor dem Auslieferungersuchen und seiner Zulässigkeitsprüfung möglich.

Friehe/Lipp, DÖV 2014, 601 (606), auch zu anderen Varianten freien Geleits, die allerdings letztlich weniger zielführend sind.

Auch die Entscheidungsgrundlagen sind bereits jetzt hinreichend klar und bekannt. Zwar will die Bundesregierung den gegenteiligen Eindruck erwecken, indem sie in ihrem Schreiben vom 2.5.2014 jede Festlegung zur Auslieferung vermeidet und in ihrem Schreiben vom 2.6.2014 angibt, dass sie das bereits seit dem 3. Juli 2013 vorliegende vorläufige Festnahmeersuchen immer noch prüfe.

A-Drs. 104, S. 11, Anlage 24.

A-Drs. 131, Anlage 25.

Angesichts des knappen, auch öffentlich bekannten, Festnahmeersuchens

Criminal Complaint vom 14.6.2014, Case No. 1:13 CR 265, Anlage 6.

ist dies sachlich aber nicht nachvollziehbar, zumal sich die Zusicherung gemäß § 38 VwVfG – selbstverständlich – nur auf die bekannte Sach- und Rechtslage erstreckt. Die Voraussetzungen für eine Zusicherung sind also gegeben.

cc. *Verfassungsrechtliche Entscheidungsreduktion durch Unterstützungspflicht*

(α) Aufenthaltsrecht

Die Bundesregierung geht ausweislich ihres Schreibens vom 2.5.2014

A-Drs. 104, S. 2, Anlage 24.

davon aus, dass die Entscheidung über eine Aufnahme nach § 22 AufenthG zur Wahrung politischer Interessen der Bundesrepublik Deutschland eine politische Leitentscheidung sei, die grundsätzlich keiner gerichtlichen Überprüfung unterliege. Im verwaltungsrechtlichen Kontext ist dies im Ergebnis zutreffend.

Auch wenn die von der Bundesregierung in Bezug genommene Entscheidung BVerwG vom 15.11.2011, BVerwGE 141, 151, nicht § 22, sondern § 23 AufenthG betrifft.

Sowohl die Auslandsvertretung, die die Aufenthaltserlaubnis zunächst in Form eines nationalen Visums erteilt,

Dienelt, in Renner/Bergmann/Dienelt (Hg.), *Ausländerrecht* (2013), *AufenthG*, § 22, Rn. 15,

als auch die Ausländerbehörden, die für die Aufenthaltserlaubnis zuständig sind, sind an die Aufnahmeentscheidung gebunden und müssen einen Aufenthaltstitel ohne eigene Prüfung gewähren.

AVwV-AufenthG Nr. 22.2.3.1; *Dienelt*, in Renner/Bergmann/Dienelt (Hg.), *Ausländerrecht* (2013), *AufenthG*, § 22, Rn 9.

Da auch der Ausländer selbst keinen Anspruch auf Aufnahme – sondern nur auf einen Aufenthaltstitel nach erfolgter Aufnahme – hat, entzieht sich diese Aufnahmeentscheidung des Bundesministeriums des Innern einer verwaltungsgerichtlichen Überprüfbarkeit.

Dies bedeutet aber nicht, dass das Bundesministerium des Innern keinen verfassungsrechtlichen Bindungen unterliegt. Diese ergeben sich vielmehr aus eben den verfassungsunmittelbaren Pflichten der Bundesregierung zur Unterstützung der Aufklärungsarbeit des Untersuchungsausschusses. Die Entscheidung darüber, ob eine Aufnahme im politischen Interesse der Bundesrepublik Deutschland liegt, obliegt im Verhältnis zu den Ausländerbehörden der Länder allein dem Bund. Aber innerhalb des Kompetenzgefüges der Bundesorgane ist das Bundesministerium des Innern – wie die anderen Verfassungsorgane und ihre Organteile – in das Gewaltengefüge eingebunden.

Für die Aufnahme von Edward Snowden ergibt sich das politische Interesse der Bundesrepublik aus dem Beweisbeschluss des Untersuchungsausschusses.

Z-1, Anlage 28.

Mit ihm hat der Untersuchungsausschuss zum Ausdruck gebracht, dass die Vernehmung Edward Snowdens zur Erreichung des Untersuchungsziels als notwendig angesehen wird. Dieser parlamentarischen Vorgabe für die konkrete Aufnahmeentscheidung kann sich das Bundesministerium des Innern nicht unter Berufung auf eine eigene Leitentscheidungskompetenz entziehen. Vielmehr kann es nur verfassungsrechtliche Grenzen der Unterstützungspflicht der Bundesregierung geltend machen (hierzu unten 3.).

(β) Auslieferungsrecht

Nichts anderes gilt für das Ermessen im Rahmen einer Zusicherung der Nicht-Ausweisung. Es bezieht sich auf den verwaltungsrechtlichen Spielraum gemäß § 38 VwVfG. Auch dieses reduziert sich angesichts der verfassungsrechtlichen Unterstützungspflicht der Bundesregierung gegenüber der Untersuchung zu einer Pflicht auf Erteilung der Zusicherung.

2. Verletzung der Unterstützungspflicht: vorgreifliche Weigerung

Diesen Unterstützungspflichten verweigert sich die Bundesregierung bereits mit ihren Schreiben vom 2.5. und 2.6.2014. Da der Untersuchungsausschuss den Beweisantrag der Antragstellenden zu 3. zur Vernehmung Edward Snowdens zunächst vertagt und sodann ohne Entscheidung über den Vernehmungsort beschlossen hatte, konnte und musste die Bundesregierung noch nicht auf eine konkrete Bitte des Ausschusses reagieren. Aber sie nutzte die Anfragen des Ausschusses, um auf indirekte, gewissermaßen diplomatisch kaschierte Weise schon im Vorgriff auf potentielle Erwägungen des Untersuchungsausschusses, ihre Ablehnung und Weigerung zu den notwendigen Unterstützungsmaßnahmen für eine Vernehmung Edward Snowdens in Deutschland zum Ausdruck zu bringen.

Diese vorgreifliche Weigerung kleidet die Bundesregierung zum einen in eine Abwägung über den aus ihrer Sicht vorzugswürdigen Befragungsort (a.).

A-Drs. 104, S. 4 ff., Anlage 24.

Zum anderen weicht sie einer Antwort auf die Frage, ob sie dem Zeugen freies Geleit und Nicht-Auslieferung an die USA zusichern würde mit floskelhaften Ausreden aus (b.).

A-Drs. 131, Anlage 25.

a. Abwägung zum Vernehmungsort

Der Ausschuss hatte um die Beantwortung der Frage gebeten, unter welchen rechtlichen Rahmenbedingungen eine Vernehmung von Edward Snowden als Zeuge möglich und unter Vermeidung einer Gefährdung seiner Person praktisch durchführbar wäre. Insbesondere sollte die Bundesregierung die rechtlichen Möglichkeiten aufzeigen, Edward Snowden gegebenenfalls einen befristeten Aufenthalt in Deutschland für eine Zeugenvernehmung zu ermöglichen.

A-Drs. 58, Anlage 23.

In ihrer Antwort führt die Bundesregierung unter der Überschrift „Grenzen der Amtshilfe“ aus, ob sie zur Ermöglichung der Einreise verpflichtet wäre.

Sie beruft sich – verfassungsrechtlich unzutreffend (s.o. S. 36) – als Rechtsgrundlage für ihre Unterstützungspflicht auf § 5 Abs. 2 VwVfG. Zwar führt sie – insoweit zutreffend – aus, dass die Gründe, die „Amtshilfe“ zu verweigern, einer verfassungsrechtlichen Grundlage bedürfen. Daraus leitet sie dann jedoch – wieder verfassungsrechtlich unzutreffend – eine Verpflichtung der Bundesregierung ab, „verfassungsrechtlich geschützte Güter, die durch die Beweisaufnahme des Untersuchungsausschusses beeinträchtigt sein können, zu gewichten und abzuwägen.“

A-Drs. 104, S. 4, Anlage 24.

Tatsächlich obliegt die Entscheidung über die Beweiserhebung nicht ihr, sondern dem Untersuchungsausschuss. Denn er erhebt gemäß Art. 44 Abs. 1 S. 2 GG die Beweise, die er für erforderlich hält. Hierzu gehört auch die Entscheidung, in welcher Form und Weise die Beweise erhoben werden sollen.

Für die Aktenvorlage bereits BVerfGE 67, 100 (127 f.).

Ob die vom Untersuchungsausschuss vorgesehene Beweiserhebung geboten oder sinnvoll ist, ob die Sachverhaltsaufklärung auf andere Weise effektiver möglich wäre oder ob die Beweiserhebung verzichtbar ist, sind Aspekte, die nicht von der Bundesregierung zu beurteilen sind. Über sie entscheidet der Untersuchungsausschuss. Hat er entschieden, erwachsen daraus für die Bundesregierung die bereits skizzierten Unterstützungspflichten. Sie haben zwar Grenzen, nämlich dort, wo der Kompetenzbereich des Bundestages endet (hierzu sogleich unter 3.).

Diese Grenzen begründen aber keine umfassende Abwägung über die Beweiserhebung.

Vgl. BVerfGE 67, 100 (133 f.).

Gleichwohl macht die Bundesregierung keine Kompetenzgrenzen geltend. Insbesondere stützt sie sich nicht auf den Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung. Auch andere in der Rechtsprechung anerkannte Grenzen des Beweiserhebungsrechts, namentlich Grundrechte werden zwar erörtert. Denn die Bundesregierung führt aus, dass sie zum Schutz der körperlichen Unversehrtheit und persönlichen Freiheit Edward Snowdens womöglich Schutzvorkehrun-

gen ergreifen könne. Grenzen des „Amtshilfeersuchens“ leitet sie hieraus jedoch nicht ab.

A-Drs. 104, S. 4 unten, 5 oben, Anlage 24.

Stattdessen macht sie als alleiniges Gegenargument die auswärtigen Beziehungen zu den USA als Gründe des Staatswohls geltend. Dies wägt sie mit dem Aufklärungsinteresse des Ausschusses ab und spricht sich daraufhin gegen eine Vernehmung in Deutschland aus, zumal auch eine Auslandsvernehmung möglich sei, so dass ihre Weigerung voraussichtlich nicht zur Folge hätte, dass das Beweismittel nicht zur Verfügung stünde.

A-Drs. 104, S. 5 f., Anlage 24.

b. Keine Positionierung zur Zusicherung der Nicht-Auslieferung

Für die Zusicherung der Nicht-Auslieferung bringt die Bundesregierung ihre Weigerung ebenfalls auch dadurch zum Ausdruck, dass sie eine Auslandsvernehmung als vorzugswürdig darstellt.

Zudem macht sie aber in ihrem zweiten Schreiben vom 2.6.2014 nochmals deutlich, dass sie nicht zu einer Zusicherung bereit ist. Diese Weigerung kleidet sie in floskelhafte und nicht überprüfbare Ausflüchte, warum sie über das vorliegende vorläufige Festnahmeersuchen noch nicht entschieden habe.

Schreiben vom 2.6.2014, Anlage 25.

Die Behauptung, die Bundesregierung prüfe seit zu diesem Zeitpunkt 11 Monaten das vorläufige Festnahmeersuchen, ist nicht sachlich nachvollziehbar. Der doppelte Hinweis darauf, dass die USA bzw. ihr Departement of Justice um ergänzende Informationen gebeten worden seien, die bisher nicht eingegangen seien, ist in dieser Pauschalität nicht geeignet, ein derart langes Zuwarten zu erklären. Für die – zu Recht – zu entscheidende Frage, ob Edward Snowden politische Straftaten vorgeworfen werden, die einer Bewilligung des Auslieferungersuchens entgegen stehen, gibt die Bundesregierung nur wieder, dass der Begriff der politischen Straftat auszulegen sei, ohne jeden Hinweis darauf, welche Fragen sich aus Sicht der Bundesregierung in diesem Fall stellen und einer derart langwierigen Prüfung unterzogen werden müssten.

Insgesamt macht die Bundesregierung damit deutlich, dass sie sich weigert, die Bewilligungsfähigkeit des vorläufigen Auslieferungersuchens zu prüfen und

damit die, wie gezeigt (s.o. S. 45), notwendige Konsequenz zu ziehen, dass eine Auslieferung auf dieser Grundlage nicht bewilligt werden kann.

3. Keine Verfassungsrechtliche Berechtigung zur Verweigerung

Diese Ablehnung möglicher Unterstützung des Untersuchungsausschusses durch die Aufnahme Edward Snowdens gemäß § 22 AufenthG und durch die Zusicherung der Nicht-Auslieferung an die USA, ist auch nicht von Grenzen der verfassungsrechtlichen Unterstützungspflicht gedeckt.

a. Maßstab: Kompetenzgrenzen des Bundestages

Grenzen der Unterstützungspflicht der Bundesregierung ergeben sich – ebenso wie die Verpflichtung selbst – aus dem verfassungsrechtlichen Kompetenzgefüge. Das Bundesverfassungsgericht unterteilt diese Grenzen in vier Fallgruppen: die Grenze des Untersuchungsauftrags, die sich aus den Kompetenzgrenzen des Bundestages ergibt, den Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung, die Geheimhaltungsbedürftigkeit aus Gründen des Staatswohls und schließlich die Achtung der Grundrechte.

Vgl. BVerfGE 67, 100 (134 ff.); 124, 78 (118 ff.).

Während die Grenze des Untersuchungsauftrags und die Achtung der Grundrechte nicht eigene Rechte und Belange der Regierung betreffen, sondern ihr zunächst verfahrensmäßig ein Prüfungsrecht und darüber eine auch strategisch für eigene Interessen nutzbare Ablehnungsmöglichkeit in die Hand geben, sind mit dem Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung und der Geheimhaltungsbedürftigkeit Kompetenzen bzw. Interessen der Regierung selbst angesprochen.

Zugleich markieren die beiden ersten Fallgruppen vertikale und horizontale Kompetenzgrenzen des Bundestages, mit denen ein verfassungsrechtlich unzulässiges „Hineinregieren“ in die Kompetenzen – nicht zuletzt Verwaltungskompetenzen – der Länder,

vgl. *Morlock*, in: Dreier (Hg.), GG, Art. 44, Rn. 22 ff.; *Achterberg/Schulte*, in: vM/K/S GG, Art. 44, Rn. 34 ff.,

und der Bundesregierung,

vgl. BVerfGE 110, 199 (214 f.): Ein Mitregieren Dritter sei nicht das Ziel parlamentarischer Informationswünsche im Rahmen eines Untersuchungsausschusses. Die Informationspflichten der Bundesregierung im Rahmen der politischen Steuerungskompetenzen des Bundestages liegen auf einer anderen Ebene, s.o. S. 38,

so dass für nicht abgeschlossene Vorgänge der Schutz der Unausforschbarkeit regierungsinterner Willensbildung konsequent ist. Kritisch für die Erstreckung nachträglicher Informationsansprüche *Morlock*, in: Dreier (Hg.), GG, Art. 44, Rn. 27 m.w.Nw.,

verhindert wird.

Bei den Fallgruppen der Geheimhaltungsbedürftigkeit und Grundrechtsbeeinträchtigung geht es demgegenüber nicht um die Kompetenzgrenzen einzelner Verfassungsorgane zueinander, sondern um die Grenzen sinnvollen (Staatswohl) bzw. zulässigen (Grundrechte) Handelns des Staates insgesamt. Unterschiedliche Einschätzungen und Wertungen dienen als Argumente im grundlegenden Interessenkonflikt zwischen Untersuchungsausschuss, dessen Ziel Aufklärung und Herstellung von Öffentlichkeit ist – und das typischerweise von der Opposition wahrgenommen wird –, und Bundesregierung, die gerade diese Aufklärung verhindern will. Da die Bestimmung des Staatswohls ebenso wenig wie die Achtung der Grundrechte kompetenzrechtlich einem Organ obliegt,

Für das Staatswohl ausführlich: BVerfG 124, 78 (123 f.).

kann der Streit nur durch eine Rückführung auf die verfassungsrechtlichen Grundlagen entschieden werden. Das bloße Argument des Staatswohls als solches rechtfertigt noch nicht das Geheimhaltungsinteresse der Bundesregierung. Vielmehr muss die Regierung darlegen, welche Staatswohlbelange durch eine Veröffentlichung bestimmter Informationen beeinträchtigt werden. Aber auch dies führt noch nicht dazu, dass die Informationen dem Untersuchungsausschuss vorenthalten werden dürfen. Vielmehr trifft dann ihn die verfassungsrechtlich gebotene Geheimhaltungspflicht, die den Öffentlichkeitsgrundsatz des Art. 42 Abs. 1 S. 1 GG zulässigerweise beschränkt.

Unterschiedliche Einschätzungen darüber, was tatsächlich wie geheim bleiben soll, müssen schließlich in einem Wechselspiel gewissermaßen kleinschrittigen Nachgebens beider Seiten austariert werden. Seine wichtigsten Elemente sind Begründungspflichten der Bundesregierung für ihre Position, durch die freilich bereits ein Mehr an Transparenz entsteht, und behutsame Einschränkungen der Öffentlichkeit und damit eines tragenden Konstitutionsprinzips der parlamentarischen Demokratie.

BVerfGE 67, 100 (134 ff.); 124, 78 (118 ff.); vgl. auch Art. 23 Abs. 3 LV Schleswig-Holstein, der dies prozeduralisiert, hierzu BVerfGE 110, 199.

b. Subsumtion: Verfassungsrechtliche Grenzen weder dargelegt noch berührt

Die Ablehnung der Bundesregierung, die Aufnahme Edward Snowdens gemäß § 22 S. 2 AufenthG zu erklären und ihm die Nicht-Auslieferung an die USA zuzusichern, bewegt sich nicht innerhalb der aufgezeigten verfassungsrechtlichen Grenzen.

Eine Überschreitung vertikaler oder horizontaler Kompetenzgrenzen des Bundestages liegt nicht vor. Zutreffend hat sich die Bundesregierung auch nicht auf den Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung berufen.

A-Drs. 104, S. 4-6, Anlage 24.

Auch die Erwägungen, die die Bundesregierung zu potentiellen Grundrechtsgefährdungen Edward Snowdens bei einer Einreise anstellt, münden sie zutreffend nicht in einem Argument gegen ihre Unterstützungspflicht.

ADrs. 104, S. 4 f. und 16 f., Anlage 24.

Das Argument der Bundesregierung ist vielmehr eine Gefährdung der außenpolitischen Beziehungen zu den USA. Sie macht hiermit einen Staatswohlbezug geltend, so dass der Interessenkonflikt mit dem Untersuchungsausschuss bzw. der Opposition, die das Untersuchungsrecht auch gegen die Regierungsmehrheit durchsetzt, nach den Grundsätzen entschieden werden kann, die das Bundesverfassungsgericht für das Argument des Staatswohls beim Streit um die Geheimhaltungsbedürftigkeit und Aktenvorlagepflichten bereits entwickelt hat.

Danach ist zunächst erforderlich, dass die Bundesregierung nachvollziehbar begründet, wie die außenpolitischen Beziehungen zu den USA belastet würden, wenn die Bundesregierung Edward Snowden für eine Zeugenvernehmung vor dem Untersuchungsausschuss einreisen ließe und zusichern würde, ihn nicht an die USA auszuliefern. An einer hinreichend substantiierten Darlegung dieser Bedenken fehlt es bereits (aa.). Zudem würden aber auch die denkbaren Belastungen der außenpolitischen Beziehungen zu den USA das Aufklärungsinteresse des Untersuchungsausschusses nicht überwiegen (bb.).

aa. Argumentation der Bundesregierung unsubstantiiert

Die Ausführungen der Bundesregierung sind schon nicht substantiiert genug, um als Grundlage für eine Kompetenzabgrenzung zwischen Bundestag und Bundesregierung zu dienen.

Die Pflege auswärtiger Beziehungen zu den Vereinigten Staaten von Amerika liegt selbstverständlich im Interesse der Bundesrepublik. Freilich gilt dies für eine Vielzahl anderer Belange nicht minder. In besonderem Maße gilt dies für die Ziele des Untersuchungsausschusses, nämlich die Aufklärung der Abhörmethoden verschiedener auch ausländischer Geheimdienste. Sie sind nicht zuletzt gerade auch wegen der deutsch-amerikanischen Beziehungen von Bedeutung. Dabei dient die Untersuchung auch gerade dazu, potentielle Missstände im Bereich der Bundesregierung, namentlich kollusives Zusammenwirken deutscher Behörden bei den unzulässigen Abhörmethoden ausländischer Geheimdienste, aufzudecken.

Vgl. Untersuchungsauftrag, BT-Drs. 18/843, insb. Ziffer I. 4.-12., 14. und II. Anlage 15.

Schließlich wird damit der Schutz der Bürger vor unzulässigen Abhörmethoden und damit die Verwirklichung verfassungsrechtlich gebotenen Grundrechtsschutzes bezweckt.

Vgl. Untersuchungsauftrag, BT-Drs. 18/843, insb. Ziffer III., Anlage 15.

In dieser Vielzahl staatlicher Belange stellen die auswärtigen Beziehungen zu den USA einen von mehreren Aspekten dar.

Das Argument, die auswärtigen Beziehungen zu den USA müssten berücksichtigt werden, würde deshalb nur dann eine Grenze der verfassungsrechtlichen Unterstützungspflichten der Bundesregierung begründen können, wenn der Untersuchungsausschuss diesen Belang in verfassungsrechtlich nicht mehr hinnehmbarer Weise außer Acht ließe.

Hierfür bieten die Ausführungen der Bundesregierung aber keinen Anhaltspunkt. Die Bundesregierung formuliert vielmehr, dass das Interesse an den deutsch-amerikanischen Beziehungen dem Untersuchungsrecht „im Rang nicht von vornherein nachsteht“.

A-Drs. 104, S. 6, Anlage 24.

Erst in der Abwägung kommt sie dazu, dass die außenpolitischen Belange überwiegen.

Damit stellt sie ihre eigene Abwägung gegen die der Opposition, die das Untersuchungsrecht geltend macht. Diese Abwägung der verschiedenen staatlichen Interessen zur Bestimmung „des“ Staatswohls steht aber nicht der Bundesregierung allein zu. Die gemeinsame Verantwortung der Bundesregierung und

des Bundestages für das Staatswohl führt nicht zu einer Abwägungskompetenz der Bundesregierung, sondern zur pflichtgemäßen Ermessensausübung des Untersuchungsausschusses im Rahmen seines Beweiserhebungsrechts.

Es stehen sich also unterschiedliche Abwägungsergebnisse gegenüber. Dass hierbei die Bundesregierung anders als die Opposition das Aufklärungsinteresse des Bundestages geringer einschätzt, ist typisch für die Untersuchungskonstellation, in der – unter anderem – auch Missstände im Verantwortungsbereich der Bundesregierung aufgedeckt werden können. Deshalb bedarf es besonderer Umstände, die der abweichenden Einschätzung der Bundesregierung ausnahmsweise zur Durchsetzung verhelfen können.

Als eine solche Besonderheit macht die Bundesregierung eine gouvernementale Einschätzungsprärogative darüber geltend, in welchem Maße die deutsch-amerikanischen Beziehungen durch eine Einreise Edward Snowdens belastet würden.

A-Drs. 104, S. 5, Anlage 24.

In welchem Umfang der Bundesregierung für die vorliegende Frage ein solcher Einschätzungsspielraum zukommt, kann dabei offen bleiben. Jedenfalls folgt aus ihm nicht, dass die Bundesregierung damit gewissermaßen ein beliebig schweres Gewicht für ihre Position in die Waagschale werfen kann. Vielmehr lassen sich zur Herstellung einer angemessenen Balance zwischen den Kompetenzen der Bundesregierung und des Bundestages diejenigen Überlegungen übertragen, die im Rahmen des Aktenvorlagerechts von der Rechtsprechung entwickelt wurden. Dies bedeutet, dass die Bundesregierung zunächst substantiiert und nachvollziehbar darlegen muss, woraus sich konkret die Beeinträchtigung der Beziehungen ergeben würde.

BVerfGE 124, 78 (128 f.).

Daran fehlt es in den Stellungnahmen vom 2.5 und 2.6.2014. Die Bundesregierung erklärt hierzu nur pauschal und lapidar: „Angesichts der Tatsache, dass Herr Snowden in den USA wegen Spionage und Diebstahls von Staatsgeheimnissen angeklagt ist, wäre im Falle einer Gewährung der Aufenthaltsszusage sehr wahrscheinlich mit schweren und dauerhaften Belastungen des Verhältnisses zu den Vereinigten Staaten von Amerika zu rechnen.“ Auch im weiteren belässt es die Bundesregierung bei abstrakten Ausführungen zu einem potentiellen Auslieferungsersuchen. Sie lässt aber offen, ob sie sich tatsächlich zur Auslieferung verpflichtet sieht.

Auf dieser Grundlage ist eine dauerhafte Belastung der Beziehungen zu den USA nicht nachvollziehbar. Wenn die Bundesregierung – entgegen dem bereits festgestellten Auslieferungshindernis (s.o. S. 44) – zu der Auffassung gelangen würde, dass sie Edward Snowden ausliefern müsste, wären die Beziehungen zu den USA gar nicht belastet. Wenn sie hingegen – zutreffend – zu dem Ergebnis gelangt, dass sie die Auslieferung nicht bewilligen kann, so beruht dies auf Art. 4 Abs. 1 AusIV D-USA. Die Bundesregierung verhielte sich also schlicht abkommenskonform. Eine relevante Belastung der Beziehungen zu den USA, von denen die Achtung völkerrechtlicher Abkommen erwartet werden kann, ist auch dann nicht zu besorgen.

In Bezug auf einen vorübergehenden Aufenthalt Edward Snowdens zur Zeugenvernehmung ist ebenfalls keine Belastung der deutsch-amerikanischen Beziehungen nachvollziehbar. Das Fehlen eines tragfähigen Arguments hierfür wird besonders deutlich, wenn eine Vernehmung in Deutschland mit der von der Bundesregierung präferierten Alternative einer Vernehmung in Moskau verglichen wird. Die Bundesregierung geht davon aus, dass das Untersuchungsziel durch ihre Weigerung zur Unterstützung des Ausschusses durch Aufnahme nach § 22 S. 2 AufenthG nicht beeinträchtigt werde, da eine Vernehmung auch im Ausland stattfinden könne.

Dann kann eine Belastung der Beziehungen zu den USA nach Ansicht der Bundesregierung nicht aus der Vernehmung selbst folgen. Auch bei einer Vernehmung im Ausland wäre der Untersuchungsausschuss auf die Unterstützung der Bundesregierung angewiesen und würde – so die Annahme der Bundesregierung – zu den gleichen Erkenntnissen kommen können. Allein der Ort der Vernehmung kann aber eine substantielle Belastung der Beziehungen zu den USA nicht begründen.

bb. Keine andere Entscheidung als Überwiegen des Aufklärungsinteresses denkbar

Aber auch dann, wenn Belastungen des Verhältnisses zu den USA unterstellt würden, könnten diese die Aufklärungsbelange letztlich nicht überwiegen.

Es lässt sich annehmen, dass Edward Snowden bei einer Zeugenvernehmung Aussagen machen wird, die für die USA unerwünscht sind. Damit wäre ver-

ständig, dass die USA ein Interesse daran haben, dass Edward Snowden gar nicht vor dem Untersuchungsausschuss des Deutschen Bundestages aussagt.

Dies ist aber kein Aspekt, den die Bundesregierung dem Untersuchungsausschuss entgegenhalten könnte. Denn soweit solche Informationen Gegenstand des Untersuchungsauftrags des Untersuchungsausschusses sind, ergeben sich die Unterstützungspflichten der Bundesregierung aus der Verfassungsordnung des Grundgesetzes. Diesen verfassungsrechtlichen Bindungen im Rahmen der parlamentarischen Kontrolle kann sich die Bundesregierung durch internationale Zugeständnisse oder Verpflichtungen gegenüber Dritten nicht entziehen. Daher bedarf es für etwaige internationale Vereinbarungen vorlaufender Information des Bundestages und ggf. seiner Mitwirkung im Rahmen des Art. 59 Abs. 2 GG.

Zu diesen Informationsansprüchen vgl. BVerfGE 131, 152, 195 f.

Konsequenter Weise benennt die Bundesregierung ein solches Interesse der USA auch nicht als für sie selbst relevanten Belang.

Zudem ist es gut möglich, dass Edward Snowden die aus Sicht der USA unerwünschten Informationen ohnehin publik macht. So wird etwa aktuell in der Schweiz diskutiert, Edward Snowden die Einreise zu ermöglichen, um ihn in strafrechtlichen und parlamentarischen Untersuchungen zu vernehmen.

http://webapp.sonntagszeitung.ch/#read/sz_07_09_2014/nachrichten/Bundesanwaltschaft-ebnet-Weg-fuer-Anhoerung-von-Edward-Snowden-14366 (abgerufen 22.9.2014), Anlage 43.

Daher erscheint es letztlich als nachrangig, ob die Bundesrepublik oder ein anderer Staat Edward Snowden vorübergehenden Aufenthalt gewährt. Ein Zuwarten, wann und wo die Informationen Edward Snowdens publik werden wären daher für die außenpolitischen Beziehungen wenig relevant.

Allerdings haben Ort und Zeit für den Untersuchungsausschuss erhebliche Relevanz. Seine Untersuchungsarbeit hängt beträchtlich davon ab, wann ein als wichtig eingeschätzter Zeuge vernommen wird. Eine sachwidrige Verzögerung stellt daher eine Verletzung des verfassungsrechtlichen Untersuchungsrechts dar. Ebenso ist der Ort der Beweisaufnahme für den Untersuchungsausschuss nicht gleichgültig. Wegen des verfassungsrechtlichen Gebots der öffentlichen Beweisaufnahme gemäß Art. 44 Abs. 1 S. 1 GG erfolgt diese grundsätzlich am Sitz der Bundestages in Berlin. Eine Vernehmung im Ausland stellt demgegenüber ein Minus gegenüber der von Artikel 44 geforderten parlamentarischen Ausschuss-Öffentlichkeit dar. Sie kann nur dann geboten sein,

Zur Bindung des Untersuchungsausschusses an das Gebot der öffentlichen Beweiserhebung vgl. *Sacksofsky*, in: Gärditz/Waldhoff (Hg.), PUAG, § 14, Rn. 14 ff.

wenn dadurch eine ansonsten gar nicht mögliche Beweisaufnahme erfolgt und damit das Untersuchungsziel im Rahmen des Möglichen gefördert wird.

Zu dieser doppelten Wirkung der Beschränkungen der Öffentlichkeit: *Sacksofsky*, in: Gärditz/Waldhoff (Hg.), PUAG, § 14, Rn. 2 f.

Steht also nicht das Ob, sondern das Wann und Wo der Zeugenvernehmung Edward Snowdens zur Debatte, überwiegen nicht die außenpolitischen Interessen in Form einer Rücksichtnahme auf potentielle Wünsche der USA, sondern die verfassungsrechtlich fundierten Interessen des Untersuchungsausschusses, die von der Opposition geltend gemacht werden.

4. Ergebnis

Die Bundesregierung ist also verfassungsrechtlich zur Unterstützung des Untersuchungsausschusses durch Aufnahme Edward Snowdens in Deutschland für die Zeugenvernehmung gemäß § 22 S. 2 AufenthG und Zusicherung der Nicht-Auslieferung an die USA verpflichtet. Eine Beeinträchtigung der Beziehungen zu den USA hat sie weder substantiiert dargelegt noch kann sie sich hierauf in der Sache berufen. Sie verletzt daher mit ihrer Weigerung das Untersuchungsrecht des Bundestages insgesamt sowie der Opposition im Bundestag.

II. Antrag zu 2 gegen den Untersuchungsausschuss

Der Erste Untersuchungsausschuss verletzt seine Pflicht gemäß Art. 44 Abs. 1 GG, die erforderlichen Beweise in öffentlicher Verhandlung zu erheben, indem er die Beweisanträge der Antragstellenden zu 3. zur Vernehmung des Zeugen Edward Snowden am Sitz des Bundestages in Berlin vom 25.6.2014 und vom 21.7.2014

A-Drs. 138, Anlage 34,

A-Drs. 180, Anlage 38,

abgelehnt hat und zudem die Vernehmung des Zeugen durch offensichtlich nicht zielführende Beschlüsse verhindert.

A-Prot. Nr. 18/8 S. 8, Anlage 36,

A-Drs. 196, Anlage 41.

Zur Ladung und Vernehmung des Zeugen Edward Snowden am Sitz des Bundestages in Berlin ist der Untersuchungsausschuss aufgrund der verfassungsrechtlich gewährleisteten Oppositionsrechts verpflichtet, das hier auch die Bestimmung des Vernehmungsortes umfasst (1.).

Gegen diese Pflichten verstößt der Untersuchungsausschuss, indem er die Anträge auf Ladung nach Berlin ablehnt und stattdessen fortgesetzt diese Vernehmung verhindernde Beschlüsse fasst, die nur Schutz dem der Bundesregierung dienen, damit diese nicht zur Unterstützung bei dieser Beweiserhebung tätig werden muss (2.).

Der Untersuchungsausschuss ist hierzu nicht berechtigt. Er kann sich weder auf die Verfahrenshoheit der Ausschussmehrheit berufen, noch überwiegende Staatswohlbelange, die gegen eine Vernehmung am Sitz des Bundestages sprechen, geltend machen (3.).

1. Oppositionsrecht auf Bestimmung des Vernehmungsortes

Der Untersuchungsausschuss ist zur Ladung Edward Snowdens zur Vernehmung am Sitz des Bundestages verpflichtet, weil die Opposition im Untersuchungsausschuss dies beantragt hat. Die Bindung des Ausschusses an diesen Antrag ergibt sich aus den verfassungsrechtlichen Oppositionsrechten gemäß Art. 44 Abs. 1 GG.

a. Maßstab: Verfassungsrechtliche Oppositionsrechte gemäß Art. 44 Abs. 1 S. 1 GG

aa. Oppositionsrechte in der Mehrheitsdemokratie

Die Beweiserhebung steht im Zentrum des Rechts des Untersuchungsausschusses. Hierfür, um dem Parlament die Selbstinformation über bestimmte Sachverhalte zu ermöglichen, wird ein Untersuchungsausschuss eingesetzt.

Morlock, in Dreier (Hrsg.), GG, Art. 44, Rn. 44; *Brocker*, in: Beck-OK GG, Art. 44, Rn. 43.

Der Untersuchungsausschuss entscheidet selbst über die Fragen der Beweiserhebung. Da jedoch wegen der zum Plenum des Bundestages spiegelbildlichen Besetzung die parlamentarische Regierungsmehrheit auch die Mehrheit im Untersuchungsausschuss stellt, hat das Bundesverfassungsgericht die Opposition mit besonderen Verfahrensrechten ihrer Repräsentanten im Ausschuss auch im Rahmen der Beweiserhebung gestärkt.

BVerfGE 67, 100 (124); 105, 197 (234); BVerfGE 113, 113 (126 ff.); 124, 78 (107).

Ihre verfassungsrechtliche Grundlage finden diese Oppositionsrechte in dem Schutz demokratischer Minderheitenrechte, die eine inhärente Grenze des Demokratieprinzips selbst darstellen. Denn so wie das Mehrheitsprinzip notwendigerweise das einzig mögliche Entscheidungsverfahren in einer demokratischen Ordnung ist, die dem Ideal gleicher Teilhabe Aller an der politischen Willensbildung verpflichtet ist,

zur Bedeutung des Mehrheitsprinzips als fundamentalem Prinzip der Demokratie vgl. BVerfGE 1, 299 (315); 2, 1 (12 f.); 5, 85 (197 ff.); 112, 118 (140),

so bedarf das Mehrheitsprinzip auch um der Grundsätze freiheitlicher Demokratie willen immanenter Grenzen. Eine durch Wahlen legitimierte Mehrheit kann Herrschaft nur auf Zeit beanspruchen und muss sich daher der Auseinandersetzung mit der gegenwärtigen Minderheit stellen, so dass eine effektive Chance zum Machtwechsel besteht. Zur Wahrung dieser Balance dienen in besonderer Weise die Rechte der parlamentarischen Opposition.

Vgl. etwa *Grzegzyck*, M/D/H/S GG, Art. 20, Rn. 42, 52 f.; *Klein*, ebenda, Art. 42, Rn. 72 ff.; *Huster/Rux*, in: Beck-OK GG, Art. 20, Rn. 85.

Das Oppositionsrecht des Art. 44 GG ist ein besonderer, in der politischen Auseinandersetzung kaum zu unterschätzender Ausfluss dieses verfassungsrechtlich geforderten Wechselspiels von Mehrheitsprinzip und Minderheitenrechten.

Vgl. BVerfGE 49, 70; 67, 100 (123 f.); 105, 197 (222 f.).

Es korrigiert eine strukturelle Schwäche des parlamentarischen Systems, bei dem die Parlamentsmehrheit neben der allgemeinen parlamentarischen Kontrollfunktion zugleich die Legitimationsfunktion für die Bundesregierung ausübt. Weil dadurch das Risiko besteht, dass die Kontrollfunktion wegen der Loyalitätspflichten der Regierungsfractionen gegenüber der Bundesregierung leer läuft, sind eigenständige Rechte der parlamentarischen Opposition geboten, um Mehrheitsprinzip und Minderheitenrecht in Balance zu halten.

Vgl. zu verschiedenen solchen Konstellationen *Seidel*, BayVBl. 2002, 97, 125 unter Verweis auf HessStGH, DVBl. 1999, 711, 713 (Verzicht auf Verteidigung), Nds-StGH NVwZ 1986, 827 f. (zwangsweise Durchsetzung einer notwendigen Beweisaufnahme) und BayVerfGH 35, 82 ff. BayBVI. 1982, 559 ff. (Vertagung der Beweisaufnahme auf unbestimmte Zeit).

Diese Oppositionsrechte sind durchsetzbare Verfahrensrechte. Sie erschöpfen sich nicht etwa darin, dass Mehrheitsentscheidungen sachlich begründet sein müssten.

So etwa *Brocker*, DÖV 2014, 475 ff.

Denn mit diesem Erfordernis wird nur aus der retrospektiven Perspektive gerichtlicher Streitentscheidung ein prozedurales Desiderat beschrieben, das auf materielle Entscheidungskriterien abstellen kann. Es verweist auf gerichtliche Kontrollmöglichkeiten und damit eine Herrschaftsbegrenzung im System der Gewaltenteilung. Dies ist aber nicht in erster, sondern allenfalls bei seiner Verletzung in zweiter Linie Gegenstand des demokratischen Minderheitenrechts. Primär verwirklicht sich das demokratische Wechselverhältnis von Mehrheitsprinzip und Minderheitenschutz in Verfahrensrechten der Opposition.

bb. Anerkannte Oppositionsrechte bei der Beweiserhebung

Namentlich hat das Bundesverfassungsgericht ein Beweisantragsrecht der Vertreter einer potentiellen Einsetzungsminderheit im Ausschuss sowie ein Recht auf angemessene Berücksichtigung der von dieser Opposition benannten Zeugen im Zeitplan des Ausschusses verlangt. Beides hat das PUAG in § 17 kodifiziert.

Hiermit sind aber die möglichen Konflikte zwischen Mehrheit und Opposition nicht erschöpfend geregelt. Strukturelle Defizite der parlamentarischen Demokratie können sich auch immer wieder in neuen Konstellationen offenbaren, für die anhand der verfassungsrechtlichen Grundentscheidungen ein Ausgleich zwischen Mehrheits- und Oppositionsrechten gefunden werden muss.

Vgl. zur rechtspolitischen Debatte um konfliktträchtige Strukturen und Verfahren im Untersuchungsrecht sowie den Reformvorschlägen von Repräsentanten der im 17. Deutschen Bundestag vertretenen Parteien im Anhang von Gärditz/Waldhoff (Hg.), PUAG (i.E.).

Dementsprechend hat das Bundesverfassungsgericht aus dem Einsetzungsrecht des Art. 44 Abs. 1 GG ein Beweiserzwingungsrecht und daran wiederum anknüpfend ein Beweisdurchsetzungsrecht der Opposition im Untersuchungsausschuss anerkannt. Das Beweiserhebungsrecht umfasst den gesamten Vorgang der Beweisverschaffung, Beweissicherung und Beweisauswertung.

BVerfGE 67, 100 (133); 77, 1 (49); 124, 78 (115); vgl. *Brocker*, in: *Glauben/Brocker*, PUAG, § 17 Rn. 7 f.

Auch in der Umsetzung der Beweisbeschlüsse hat die Opposition daher einen „grundsätzlich vom Gewicht her gleich“ zu erachtenden Mitgestaltungsanspruch.

Brocker, in: *Glauben/Brocker*, PUAG, § 17 Rn. 7; *Morlock*, in: *Dreier* (Hg.), GG, Art. 44, Rn. 11.

b. Subsumtion: Beweisdurchsetzungsrecht auch für den Vernehmungsort

Die Relevanz der auch in das Beweiserhebungsverfahren hineinreichenden Beweisdurchsetzungsrechte der Oppositionsvertreter im Untersuchungsausschuss für die Effektivität des Untersuchungsrechts gemäß Art. 44 Abs. 1 GG zeigt sich im Konflikt um die Vernehmung Edward Snowdens deutlich.

Edward Snowden ist grundsätzlich bereit in Deutschland, am Sitz des Deutschen Bundestages als Zeuge auszusagen. Eine Vernehmung oder Befragung in Moskau lehnt er jedoch ab.

Schreiben von RA Kaleck vom 13.5.2014, Anlage 19,
vom 19.5.2014, Anlage 20,
vom 19.6.2014, A-Drs. 137, Anlage 21,
und vom 8.7.2014, MAT A Z-1 zu A-Drs. 41, Anlage 22.

Bei unbefangener Betrachtung allein der Ausschussarbeit wäre daher eine Ladung nach Berlin zu erwarten mit einer parallel an die Bundesregierung gerichteten Bitte, die Voraussetzungen für Edward Snowdens Einreise zur Vernehmung zu schaffen. Tatsächlich erfolgt dies gerade nicht (s. sogleich unter 2.). Die politischen Motive sind dabei leicht erkennbar. Die Bundesregierung hat frühzeitig ihre Ablehnung gegenüber einer Vernehmung Edward Snowdens öffentlich zu erkennen gegeben,

s. Presseauszüge zur Vorabbewertung des Zeugen Edward Snowden, Anlage 17,

und bereits vorgreiflich ihre Weigerung, den Untersuchungsausschuss zu unterstützen mitgeteilt.

Antrag zu 1.

Auch wenn die Weigerung verfassungsrechtlich keinen Bestand hat, kann die Bundesregierung mit einer verfassungsgerichtlichen Auseinandersetzung hier-

über doch aus ihrer Sicht wertvolle Zeit gewinnen, in der die Arbeit des Untersuchungsausschusses ohne den für die Oppositionsfractionen ersten Zeugen erfolgen muss. Das Vorgehen der Ausschussmehrheit in Bezug auf den Beweis Antrag zur Zeugenvernehmung Edward Snowdens zielt in eben die gleiche Richtung. Sie ist in dieser konkreten Frage nicht vom Aufklärungsinteresse, sondern von der Loyalität gegenüber der Bundesregierung geleitet. Es liegt also gerade eine solche Situation vor, in der das Grundgesetz zur Wahrung der Effektivität parlamentarischer Kontrolle Minderheitenrechte gegenüber der Mehrheit verlangt.

Diese Situation kann die Opposition nur mithilfe von Verfahrensrechten zur Durchsetzung des Beweisbeschlusses ändern. Allein mit einem Recht auf Bestimmung des Zeitpunktes der Zeugenvernehmung kann die Opposition die Vernehmung tatsächlich nicht erreichen. Denn die Ausschussmehrheit könnte weiterhin Vernehmungsorte bestimmen, die angesichts der mangelnden Erzwingbarkeit gegenüber dem Auslandszeugen, von vorne herein zum Scheitern der Beweiserhebung führen. Es käme immer wieder zu neuen Ladungen und Anfragen an den Zeugen, die dieser immer wieder ablehnen würde. Dies ist bereits dreimal erfolgt und ließe sich so fortsetzen.

Das Beweisdurchsetzungsrecht der Opposition liefe damit faktisch ins Leere. Daher muss zur Wahrung der Effektivität des Beweisdurchsetzungsrechts bzw. des dahinterstehenden Beweiserhebungsrechts und letztlich dem verfassungsrechtlichen Oppositionsrecht gemäß Art. 44 Abs. 1 GG der Opposition im Ausschuss auch das Recht zustehen, den Vernehmungsort für die Vernehmung Edward Snowdens gegen die Mehrheit im Ausschuss durchzusetzen.

Da die Antragstellenden zu 3. entsprechende Anträge gestellt haben,

A-Drs. 138, Anlage 34;

A-Drs. 180, Anlage 38.

war der Untersuchungsausschuss verpflichtet, Edward Snowden nach Berlin zu laden.

2. Verletzung des Oppositionsrechts

Diese Pflicht und damit das Recht der Opposition hat der Untersuchungsausschuss zum einen durch die Ablehnung der entsprechenden Beschlüsse verletzt.

A-Prot. Nr. 18/8 S. 8, Anlage 36;

A-Drs. 196, Anlage 41.

Darüber hinaus verhindert und verzögert der Untersuchungsausschuss aber auch die Vernehmung Edward Snowdens und schützt die Bundesregierung davor, dass sie zur Unterstützung dieser Beweiserhebung tätig werden muss.

Rückblickend erscheint bereits zweifelhaft, ob zu Beginn der Untersuchung loyalitätsbedingte Widerstände gegen den Beweisantrag zur Vernehmung Edward Snowdens bestimmend waren. Der Beweisantrag wurde gegen den Willen der Antragstellenden vertagt.

A- Protokoll 18/2, S. 9, Anlage 27.

Letztlich war die Begründung hierfür aber nicht tragfähig. Vertreter der Ausschussmehrheit begründeten die Vertagung damit, dass es sinnvoll sei, sich zunächst Auskünfte von der Bundesregierung zu den rechtlichen Möglichkeiten einer Vernehmung des Zeugen einzuholen. Allerdings wurde in der darauffolgenden Sitzung der bereits zuvor beantragte Beweisbeschluss ohne Bestimmung des Vernehmungsortes getroffen, also in einer Form, die so auch bereits vor der Auskunft der Bundesregierung hätte beschlossen werden können.

Beweisbeschluss Z-1, Anlage 28.

Auch wenn hieraus keine relevante Zeitverzögerung entstanden ist, erscheint rückblickend fraglich, ob bereits bei dieser Vertagung nicht das Aufklärungsinteresse, sondern die Loyalität zur Bundesregierung ausschlaggebendes Motiv war.

Erkennbar wurde die auf Vereitelung der Beweiserhebung zielende Absicht der Ausschussmehrheit, als in der sechsten Sitzung des Ausschusses am 5.6.2014 beschlossen wurde, Edward Snowden um ein informelles Gespräch mit den Obleuten des Untersuchungsausschusses an seinem momentanen Aufenthaltsort zu bitten.

A-Drs. 133, Anlage 32,

A-Prot. Nr. 18/6 S. 7, Anlage 33.

Deutlicher noch wurde dies in der achten Sitzung am 27.6.2014, als der Antrag auf Ladung des Zeugen nach Berlin abgelehnt und stattdessen eine audiovisuelle Vernehmung in Moskau beschlossen wurde.

A-Drs. 141, Anlage 35,

A-Prot. Nr. 18/8 S. 8, Anlage 36.

Denn die ursprüngliche Strategie, zunächst die rechtlichen Möglichkeiten einer Vernehmung Snowdens klären zu lassen, wurde offenbar von der Ausschussmehrheit sofort nicht weiter verfolgt. Vielmehr wurden sehenden Auges Beschlüsse gefasst, die angesichts der rechtlichen Schwierigkeiten, die Bundesregierung für Auslandsvernehmungen deutlich aufgezeigt hatte, von vorne herein nicht als zielführend angesehen werden können.

Auch die Behandlung des Antrags der Antragstellenden zu 3. vom 21.7.2014

A-Drs. 180, Anlage 38.

in der Sommerpause macht die Verzögerungstaktik deutlich. Die eingehende Prüfung, ob der Antrag im Umlaufverfahren zur Entscheidung gestellt werden könne, beruhte weder auf einer generellen Verfahrenspraxis noch auf erkennbaren sachlichen Gründen. Dementsprechend lücken- und fehlerhaft ist auch das Ergebnis dieser Prüfung. Denn sie verschweigt etwa den wesentlichen Anlass für den Antrag, nämlich die Ablehnung Edward Snowdens zu einer audiovisuellen Vernehmung am 5.9.2014 in Moskau.

Aktenvermerk Dr. Aydintan vom 4.8.2014, Anlage 39;

vgl. die Antragsbegründung A-Drs. 180, Anlage 38.

Insgesamt wird also erkennbar, dass auf Anträge der Antragstellenden zu 3. in Bezug auf die Vernehmung Edward Snowdens Beschlüsse stets nur soweit gefasst werden, als die Ausschussmehrheit sich hierzu gemäß § 17 Abs. 2 und 3 S. 2 PUAG für verpflichtet hält. Deshalb wurde zwar der Beschluss gefasst, Edward Snowden zu vernehmen, aber Ort und Zeit offen gelassen.

Beweisbeschluss Z-1, Anlage 28.

A-Prot. Nr. 18/3 S. 7 f, 9, Anlage 29.

Die Anträge der Antragstellenden zu 3., Edward Snowden in Berlin zu dem nächstmöglichen Termin zu vernehmen, zu dem der Opposition nach dem sogenannten Reißverschlussverfahren das Ladungsrecht zusteht (§ 17 Abs. 3 S. 2 PUAG),

A-Drs. 138, Anlage 34,

A-Drs. 180, Anlage 38.

wurden abgelehnt. Gleichwohl wurde Edward Snowden zu dem nach dem Reißverschlussverfahren der Opposition zustehenden Beweiserhebungstermin geladen, allerdings nach Moskau.

A-Drs. 133, Anlage 32,
und A-Prot. Nr. 18/6 S. 7, Anlage 33;

A-Drs. 141, Anlage 35,
und A-Prot. Nr. 18/8 S. 8, Anlage 36;

A-Drs. 196, Anlage 41.

Die Durchsetzung des Beweisbeschlusses wird dadurch durch die Regierungsmehrheit im Untersuchungsausschuss verzögert und die Opposition mit allen erdenklichen Argumenten hingehalten.

Damit verletzt der Untersuchungsausschuss das aus Art. 44 Abs. 1 GG abgeleitete Recht der Opposition auf Durchführung der Beweiserhebung.

3. *Keine Rechtfertigungsargumente der Ausschussmehrheit*

Für sein Vorgehen beruft sich der Untersuchungsausschuss zum Einen auf seine Verfahrenshoheit und zum Anderen darauf, dass in der Sache eine Vernehmung Edward Snowdens im Ausland vorzugswürdig sei. Beide Argumentationen tragen aber nicht.

a. *Keine Frage der Verfahrensherrschaft*

Die Verfahrensherrschaft, die dem Untersuchungsausschuss grundsätzlich zusteht, wird durch die Minderheitenrechte der Opposition im Ausschuss begrenzt. Auch aus der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Abgrenzung zwischen der Verfahrensherrschaft der Ausschussmehrheit und den Minderheitenrechten der Opposition,

BVerfGE 105, 197 (226),

ergibt sich nichts anderes. Dies ergibt sich bereits daraus, dass sich das Oppositionsrecht wie dargelegt hier auch auf die Bestimmung des Ortes erstrecken muss, damit das Beweiserhebungsrecht nicht leer läuft.

Aber man käme auch dann zu dem gleichen Ergebnis, wenn man darauf abstellen wollte, dass die Verfahrensherrschaft der Ausschussmehrheit erst ihre

Grenze findet, wenn die Verfahrensgestaltung willkürlich ist, nämlich von sachwidrigen, untersuchungsfremden Motiven getragen ist.

So restriktiv *Brocker*, DÖV 2014, 475 (477).

Der Untersuchungsausschuss kann sich nicht darauf berufen, dass er mit seinen Verfahrensentscheidungen dafür Sorge trägt, dass der Untersuchungsauftrag erfüllt werden kann.

Vgl. BVerfGE 105, 197 (226).

Vielmehr sind diese Beschlüsse gerade nicht dazu geeignet, der verfassungsrechtlichen Pflicht aus Artikel 44 GG nachzukommen, die zur Erfüllung des Untersuchungsauftrages erforderlichen Beweise zu erheben. So berücksichtigen die Beschlüsse in keiner Weise die wiederholte Erklärung Edward Snowdens, für eine Vernehmung oder Befragung in Moskau nicht zur Verfügung zu stehen. Ebenso setzen sich die Beschlüsse nicht mit den Schwierigkeiten auseinander, die eine Vernehmung in Moskau mit sich bringt und von der Bundesregierung in ihrem Schreiben vom 2.5.2014,

A-Drs. 104, Anlage 24,

dargelegt wurden. Dadurch sind sie schlicht unsachlich.

Ihr Motiv besteht darin, eine Ladung Edward Snowdens nach Berlin zu verhindern und damit den Interessen der Bundesregierung gerecht zu werden, die eine Zeugenvernehmung Edward Snowdens nicht wünscht. Dies ist ein sachwidriges und untersuchungsfremdes Motiv.

b. keine überwiegenden Verfassungsbelange (Staatswohl)

Unabhängig von dieser Bewertung des konkreten Vorgehens der Ausschussmehrheit fehlt es an sachlichen Gründen dafür, dass eine Ladung Edward Snowdens zur Vernehmung nach Berlin aus überwiegenden Gründen des Staatswohls oder anderer Verfassungsbelange unterbleiben müsste.

Die Ausschussmehrheit hat für den Beschluss, Edward Snowden audiovisuell entsprechend § 247a StPO an seinem aktuellen Aufenthaltsort zu vernehmen, drei Aspekte angeführt: Dieser Beschluss erfolge unter Berücksichtigung der Stellungnahmen der Bundesregierung, der Sicherheitsinteressen des Zeugen und der für den Zeugen abgegebenen anwaltlichen Stellungnahmen.

A-Drs. 141, Anlage 35.

A-Prot. 18/8 S. 9, Anlage 36.

Diese Gründe überzeugen weder für sich genommen, noch überwiegen sie das gemäß Art. 44 Abs. 1 S. 1 GG verfassungsrechtlich geschützte Interesse an einer Beweisaufnahme in öffentlicher Verhandlung am Sitz des Bundestages.

Die Berücksichtigung der Stellungnahme der Bundesregierung kann schon argumentativ nicht begründen, dass eine audiovisuelle Vernehmung in Moskau einer Ladung nach Deutschland vorzuziehen ist. Denn die Bundesregierung kann keine verfassungsrechtlichen Argumente gegen eine Vernehmung am Sitz des Bundestages geltend machen – was sie richtigerweise auch nicht tut. Für ihr eigenes Interesse, das gegen eine Vernehmung in Deutschland gerichtet ist, kann sie aber keine überwiegenden Gründe anführen. Insbesondere steht die Besorgnis einer Belastung der deutsch-amerikanischen Beziehungen der Vernehmung gerade in Deutschland (und nicht in Moskau) nicht entgegen.

s.o. unter 0.

Trägt die Argumentation der Bundesregierung nicht, kann daraus also auch kein Argument der Ausschussmehrheit erwachsen.

Die Sicherheitsinteressen des Zeugen, die der Untersuchungsausschuss als zweiten Grund angibt, vermögen ebenfalls einen Vorzug der audiovisuellen Vernehmung in Moskau gegenüber einer persönlichen Vernehmung in Berlin nicht zu begründen. Nichts anderes gilt für die Schreiben des Rechtsanwalts Kaleck. Sie weisen darauf hin, dass eine Vernehmung in Deutschland voraussetzungsvoll, dann aber möglich, ist. Zugleich wird aber deutlich gemacht, dass eine Zeugenvernehmung in Moskau im Interesse Edward Snowdens nicht zu empfehlen sei.

Aber auch dann, wenn man tragfähige Gründe gegen eine Vernehmung in Deutschland unterstellen wollte, fehlt es doch an einem hinreichenden verfassungsrechtlichen Gewicht, das in der Abwägung mit dem Interesse an einer Vernehmung am Sitz des Bundestages überwiegen könnte.

Eine audiovisuelle Zeugenvernehmung in sinngemäßer Anwendung des § 247 StPO stellt eine Beschränkung des Öffentlichkeitsgrundsatzes dar. Zwar soll nach dem Beschluss die Vernehmung des Zeugen in eine öffentliche Sitzung übertragen werden. Dies bleibt jedoch ein Weniger an Öffentlichkeit i.S.d. Art. 44 Abs. 1 S. 1 GG. Als denkbarer entgegenstehender Belang wurde das Interesse der USA daran, dass Edward Snowden möglichst gar keine (weiteren) Informationen öffentlich macht, bereits oben (unter I.3.b.bb) erörtert. Dieses

Interesse mag im Rahmen der deutsch-amerikanischen Beziehungen berücksichtigungswert sein, allerdings ist es nicht von solchem Gewicht, dass es gegen eine Ladung nach Deutschland spräche. Insbesondere wäre unter dem Gesichtspunkt dessen, was für die USA wünschenswert wäre, eine Vernehmung im Ausland keine geringere Belastung.

4. Ergebnis

Im Ergebnis ist also die Opposition im Untersuchungsausschuss als Ausfluss des Untersuchungsrechts gemäß Art. 44 GG berechtigt, die Vernehmung Edward Snowdens in Berlin zu verlangen. Der Untersuchungsausschuss verletzt seine Pflicht zur Achtung dieses Oppositionsrechts und damit des Art. 44 GG durch die Ablehnung der entsprechenden Beweisanträge der Antragstellenden zu 3. und die Verzögerung einer Beweiserhebung durch nicht zielführende Beschlüsse über Befragungen oder Vernehmungen Edward Snowdens in Moskau. Hierbei kann sich der Untersuchungsausschuss weder auf die Verfahrensherrschaft der Mehrheit noch überwiegende Belange des Staatswohls oder anderer Verfassungsgüter berufen.

E. Ergebnis und Bitte um zeitnahe Entscheidung

Die Anträge gegen die Bundesregierung und den Untersuchungsausschuss sind daher begründet.

Die Antragstellenden bitten den Senat um eine zeitnahe Entscheidung. Nur damit kann das verfassungsrechtliche Oppositionsrecht auf effektive Durchführung einer Untersuchung gemäß Art. 44 GG verwirklicht werden. Die Dauer dieses Verfahrens nützt dem Interesse der Bundesregierung und der sie stützenden Mehrheit im Untersuchungsausschuss, eine Vernehmung Edward Snowdens zu verhindern.

Sollte der Senat eine zeitnahe Entscheidung nicht vorsehen, bitten die Antragstellenden um einen Hinweis, damit ein Antrag auf einstweilige Anordnung geprüft werden kann.

Darmstadt, den 25.9.2014

Prof. Dr. Astrid Wallrabenstein

Anlagenverzeichnis zum Organstreitverfahren

Fraktion Die Linken und Bündnis 90/Die Grünen u.a. ./ Bundesregierung u.a.

1	http://www.theguardian.com/world/video/2013/jun/09/nsa-whistleblower-edward-snowden-interview-video (abgerufen 07.08.2014)
2	Schreiben des Rechtsanwalts Kaleck, dem deutschen Rechtsbeistand Edward Snowdens, vom 11.4.2014 an den Ersten Untersuchungsausschuss
3	http://www.defense.gov/news/newsarticle.aspx?id=121797 (abgerufen 17.08.2014)
4	http://www.theguardian.com/world/2013/jun/09/edward-snowden-nsa-whistleblower-surveillance (abgerufen 08.08.2014)
5	http://www.washingtonpost.com/world/national-security/us-charges-snowden-with-espionage/2013/06/21/507497d8-dab1-11e2-a016-92547bf094cc_story.html (abgerufen 17.08.2014)
6	Criminal Complaint vom 14.06.2014, Case No. 1:13 CR 265
7	http://www.spiegel.de/politik/ausland/edward-snowden-fliegt-von-hongkong-nach-russland-a-907400.html (abgerufen 17.08.2014)
8	http://www.spiegel.de/netzwelt/netzpolitik/snowden-russland-gewaehrt-drei-jahre-aufenthalt-a-984117.html (abgerufen 21.09.2014)
9	http://www.sueddeutsche.de/politik/enthuellungen-von-snowden-britischer-geheimdienst-speichert-weltweite-internetkommunikation-1.1703118 (abgerufen 17.08.2014)
10	http://www.welt.de/politik/deutschland/article116933722/Daten-Sammelwut-der-USA-empuert-Deutschland.html (abgerufen 17.08.2014)
11	http://www.zeit.de/politik/deutschland/2013-08/nsa-bnd-pofalla--bundestag-spaehaffaere-snowden-abkommen (abgerufen 17.08.2014)
12	http://www.rp-online.de/politik/deutschland/friedrich-stolz-auf-unsere-geheimdienste-aid-1.3607811 (abgerufen 17.08.2014)
13	http://www.spiegel.de/politik/deutschland/nsa-merkel-beschwert-sich-bei-obama-a-929636.html (abgerufen 17.08.2014)
14	BT-Drs. 18/420
15	BT-Drs. 18/843
16	Plenarprotokoll 18/23 , S. 1828
17	Zusammenstellung Presseauszüge zur Vorabbewertung des Zeugen Edward Snowden

18	http://clients.dbee.com/coe/webcast/index.php?id=20140408-1&lang=en (abgerufen 22.9.2014) (Video)
19	Schreiben von RA Kaleck vom 13.05.2014
20	Schreiben von RA Kaleck vom 19.5.2014
21	Schreiben von RA Kaleck vom 19.6.2014, A-Drs. 137
22	Schreiben von RA Kaleck vom 8.7.2014, MAT A Z-1 zu A-Drs. 41
23	A-Drs. 58
24	A-Drs. 104
25	A-Drs. 131
26	A-Drs. 41
27	A- Protokoll 18/2
28	Beweisbeschluss Z-1
29	A-Prot. Nr. 18/3
30	A-Drs. 129
31	A-Drs. 134
32	A-Drs. 133
33	A-Prot. Nr. 18/6
34	A-Drs. 138
35	A-Drs. 141
36	A-Prot. 18/8
37	A-Prot. 18/10
38	A-Drs. 180
39	Aktenvermerk Dr. Aydintan vom 4.8.2014
40	Aktenvermerk Dr. Aydintan vom 12.8.2014
41	A-Drs. 196
42	Progin-Theuerkauf, Asylrechtliche Überlegungen zur Schutzbedürftigkeit Edward Snowdens, in: sui-generis 2014
43	http://webapp.sonntagszeitung.ch/#read/sz_07_09_2014/nachrichten/Bundesanwaltschaft-ebnet-Weg-fuer-Anhoerung-von-Edward-Snowden-14366 (abgerufen 22.9.2014)