

05.12.86

R

## **Empfehlungen**

der Ausschüsse

zu

### Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht

Punkt der 572. Sitzung des Bundesrates am 19. Dezember 1986

A

1. Der Rechtsausschuß empfiehlt dem Bundesrat, zu den

#### Verfassungsbeschwerden

1. der Beteiligungsgesellschaft für  
Gemeinwirtschaft AG  
vom 22. Oktober 1986
2. a) des Deutschen Gewerkschaftsbundes,  
b) der Industriegewerkschaft Metall  
für die Bundesrepublik Deutschland,  
c) der Treuhandverwaltung IGMET GmbH,  
vom 22. Oktober 1986
3. der Bank für Gemeinwirtschaft AG (BfG)  
vom 24. Oktober 1986

#### gegen

- den Beschluß des Landgerichts Frankfurt  
am Main  
vom 22. Oktober 1986 - 5/28 Qs 16/86 -
- den Beschluß des Amtsgerichts Frankfurt  
am Main  
vom 29. September 1986 - 931 Gs 3417/86 -
- den Beschluß des Landgerichts Frankfurt  
am Main  
vom 31. Oktober 1986 - 5/28 Qs 19/86 -  
(nur Beschwerdeführer zu 2. und 3.)

betr. Anordnung der Beschlagnahme von  
Aufsichtsratsprotokollen

- 2 BvR 1178/86
- 2 BvR 1179/86
- 2 BvR 1191/86 -

(noch Ziff. 1)

gegenüber dem Bundesverfassungsgericht folgende Äußerung abzugeben:

Angesichts des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 5. November 1986, das im Verfahren über die Anträge der Beschwerdeführer auf Erlass einer einstweiligen Anordnung ergangen ist, erscheint es nicht ausgeschlossen, daß die Rechtsstellung der Mitglieder des Bundesrates und ihrer Beauftragten auch durch eine Entscheidung in der Hauptsache berührt werden kann. Im Hinblick hierauf und beschränkt auf diesen Aspekt äußert sich der Bundesrat zu den Verfassungsbeschwerden wie folgt:

- I. Bei dem durch Artikel 43 Abs. 2 GG den Mitgliedern des Bundesrats verfassungsrechtlich gewährleisteten Recht, an den Sitzungen des Deutschen Bundestages und seiner Ausschüsse teilzunehmen und dort das Wort zu ergreifen, handelt es sich nach Auffassung des Bundesrats nicht um eine dem Bundesrat als Verfassungsorgan insgesamt zustehende Befugnis, sondern um ein Individualrecht der einzelnen Bundesratsmitglieder.
- Dies ergibt sich aus dem Wortlaut des Artikels 43 Abs. 2 Satz 1 GG und wird vom Sinn und Zweck dieser Verfassungsbestimmung bestätigt. Auch entspricht nur eine solche Interpretation dem Inhalt der entsprechenden Bestimmungen der Reichsverfassung von 1871 und der Weimarer Reichsverfassung, in deren Tradition Artikel 43 Abs. 2 Satz 1 GG steht.

(noch Ziff. 1)

- a) Das Grundgesetz bezeichnet ausdrücklich die "Mitglieder" des Bundesrats als Zutrittsberechtigte und spricht nicht von Vertretern oder Bevollmächtigten des Bundesrats. Der Wortlaut des Artikels 43 Abs.2 Satz 1 GG läßt daher eindeutig erkennen, daß lediglich die Eigenschaft als Bundesratsmitglied Voraussetzung für die Zutrittsbefugnis ist. Hingegen macht das Grundgesetz das Zutrittsrecht nicht von einem besonderen Auftrag durch den Bundesrat abhängig.
- b) Das durch Artikel 43 Abs.2 GG den Mitgliedern des Bundesrats (und der Bundesregierung) eingeräumte Zutritts- und Rederecht dient primär dem Zweck, ein kooperatives Zusammenwirken zwischen den an der Gesetzgebung beteiligten Verfassungsorganen zu gewährleisten. Bezogen auf die Mitglieder des Bundesrats steht dabei der föderative Gesichtspunkt im Vordergrund, den Ländern über ihre Bundesratsmitglieder (vgl. Artikel 51 Abs.1 Satz 1 GG) die Möglichkeit zu frühzeitiger unmittelbarer Information über den Stand der Beratungen im Bundestag und seinen Ausschüssen und zur Einwirkung auf den Willensbildungsprozeß des Parlaments einzuräumen. Die Ausübung des Zutritts- und Rederechts durch Mitglieder des Bundesrats dient umgekehrt auch der Information des Parlaments über die von den Ländern zu einzelnen Fragen eines Gesetzgebungsvorhabens vertretenen Auffassungen.

(noch Ziff. 1)

Diese Zweckbestimmung des Zutritts- und Rederechts der Mitglieder des Bundesrats bestätigt mithin das sich aus dem Wortlaut des Artikels 43 Abs.2 Satz 1 GG gewonnene Ergebnis, daß nämlich jedes einzelne Bundesratsmitglied aus eigenem individuellen Recht vor dem Bundestag und seinen Ausschüssen auftreten kann.

- c) Nur die vorstehend dargelegte Auslegung des Artikels 43 Abs.2 Satz 1 GG entspricht auch der verfassungsgeschichtlichen Tradition, in der diese Verfassungsbestimmung nach Auffassung des Bundesrats zu den entsprechenden Regelungen des Artikels 9 Satz 1 der Reichsverfassung von 1871 und des Artikels 33 Abs.2 Satz 2 WRV steht.

In Artikel 9 Satz 1 der Reichsverfassung von 1871 war jedem Bundesratsmitglied das Zutritts- und Rederecht im Reichstag ausdrücklich als Vertreter "seiner Regierung" eingeräumt. Nach Artikel 33 Abs.2 Satz 2 WRV waren "die Länder" berechtigt, in die Sitzungen des Reichstags und seiner Ausschüsse "Bevollmächtigte zu entsenden, die den Standpunkt ihrer Regierung zu dem Gegenstand der Verhandlung darlegen".

Aus dem Umstand, daß Artikel 43 Abs.2 Satz 1 GG entgegen der Formulierung in Artikel 33 Abs.2 Satz 2 WRV den "Mitgliedern des Bundesrates" und nicht wie dort den "Bevollmächtigten" der Länder das Zutrittsrecht einräumt, wurde allerdings vor allem im älteren Schrifttum teilweise gefolgert, daß Artikel 43 Abs.2 Satz 1 GG das Zutrittsrecht - zumindest nach dem Inhalt der Redebefugnis - auf durch den Bundesrat Beauftragte beschränke (so z.B. Schäfer, Der Bundesrat, S.59). Diese An-

(noch Ziff. 1)

sicht, die das Zutrittsrecht als ein von dem jeweiligen Bundesratsmitglied lediglich im Auftrag wahrgenommenes Recht des Verfassungsorgans Bundesrat deutet, trifft nach Auffassung des Bundesrats jedoch nicht zu. Auch die heute herrschende Meinung sieht im Zutrittsrecht des Artikels 43 Abs.2 Satz 1 GG ein Individualrecht der einzelnen Bundesratsmitglieder und ihrer Beauftragten, das ihnen die Befugnis einräumt, in den Sitzungen des Bundestages und seiner Ausschüsse als Vertreter ihrer Länder und in deren Interesse aufzutreten.

- Das zu den "Mitgliedern" des Bundesrats Ausgeführte gilt entsprechend für "ihre Beauftragten". Bei diesen handelt es sich nach dem eindeutigen Wortlaut des Artikels 43 Abs.2 Satz 1 GG um individuell von einzelnen Bundesratsmitgliedern beauftragte Personen und nicht um Beauftragte des Bundesrats als Verfassungsorgan insgesamt.

Die Rechtsstellung der Beauftragten der einzelnen Bundesratsmitglieder unterscheidet sich daher fundamental von der Position eines Mitglieds des Bundesrats, das gemäß § 33 GeschOBR vom Bundesrat beauftragt wird, Beschlüsse des Bundesrats im Bundestag und in dessen Ausschüssen zu vertreten.

II. Das Zutrittsrecht nach Artikel 43 Abs.2 Satz 1 GG wird vom Grundgesetz vorbehaltlos gewährt. Auch eine etwa gebotene Rücksichtnahme auf verfassungsrechtlich geschützte Positionen der Beschwerdeführer rechtfertigt nach Auffassung des Bundesrats nicht die Begrenzung des Zutrittsrechts der Mitglieder des Bundesrats bei der Behandlung der Aufsichtsratsprotokolle oder Protokollteile durch den 3. Untersuchungsausschuß des Deutschen Bundestages.

- Artikel 43 Abs.2 Satz 1 GG gewährt nach seinem Wortlaut den Mitgliedern des Bundesrats (ebenso wie den Mitgliedern der Bundesregierung) das Zutrittsrecht zu den Sitzungen des Bundestages und seiner Ausschüsse unbeschränkt und ohne Einschränkungsvorbehalt.

(noch Ziff. 1)

- a) Daraus ergibt sich, daß das Zutrittsrecht der Mitglieder des Bundesrats für sämtliche - auch die nichtöffentlichen oder geheimen - Sitzungen des Bundestags und aller seiner Ausschüsse gilt.

Im verfassungsrechtlichen Schrifttum wird zwar verschiedentlich die Auffassung vertreten, daß das Zutrittsrecht der Mitglieder der Bundesregierung zu Sitzungen von gegen die Regierung gerichteten Untersuchungsausschüssen, jedenfalls zu Beratungssitzungen solcher Ausschüsse, ausgeschlossen werden könne, um die Funktionsfähigkeit derartiger Ausschüsse zu gewährleisten und deren Untersuchungserfolg nicht zu gefährden. Angesichts des eindeutigen Wortlauts des Artikels 43 Abs.2 Satz 1 GG sieht die herrschende Meinung jedoch - nach Auffassung des Bundesrats zu Recht - keine Möglichkeit, das Zutrittsrecht der Bundesregierung und des Bundesrats ohne entsprechende Änderung des Grundgesetzes einzuschränken.

- b) Dies wird durch den Vergleich des Artikels 43 Abs.2 Satz 1 GG mit verschiedenen Länderverfassungen bestätigt, die ausdrücklich die Möglichkeit der Einschränkung des Zutrittsrechts zu bestimmten Ausschüssen einräumen.

Nach Artikel 34 Abs.2 der Verfassung des Landes Baden-Württemberg haben die Mitglieder der Regierung und ihre Beauftragten Zutritt zu den Sitzungen des Landtags und seiner Ausschüsse und müssen jederzeit gehört werden. Durch verfassungsänderndes Gesetz (vom 3.März 1976 - GBl. S.176) wurde dieser Bestimmung der folgende Satz angefügt: "Der Zutritt der Mitglieder der Regierung und ihrer Beauftragten zu den Sitzungen der Untersuchungsausschüsse und ihr Rederecht in diesen Sitzungen wird durch Gesetz geregelt."

(noch Ziff. 1)

Ähnliche Bestimmungen enthalten Artikel 23 Abs.1 Satz 2 der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg, Artikel 10 Abs.3 der Vorläufigen Niedersächsischen Verfassung und Artikel 45 Abs.3 der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen.

- c) In der Parlamentspraxis hat der Bundestag zwar verschiedentlich die Auffassung vertreten, daß ein Ausschluß des Zutrittsrechts der Regierungsmitglieder zu den Sitzungen von Untersuchungsausschüssen möglich sei. Indessen ist der Bundestag letztlich doch davon ausgegangen, daß eine Beschränkung des Zutrittsrechts zu den Sitzungen von Untersuchungsausschüssen eine Änderung des Grundgesetzes voraussetzt. Dies zeigen seine - im Ergebnis gescheiterten - Versuche, zunächst Artikel 43 GG mit dem Ziel der Einschränkung des Zutrittsrechts für Sitzungen der Untersuchungsausschüsse und später Artikel 44 GG mit derselben Zielrichtung zu ändern.

Nach einem in der 5. Wahlperiode aus der Mitte des Bundestages eingebrachten Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (BT-Drucks. V/2425) sollte dem Artikel 43 GG der folgende Absatz 3 angefügt werden:

"(3) Die Vorschrift des Absatzes 2 gilt nicht für die Sitzungen der Untersuchungsausschüsse."

Mit dieser Regelung sollte erreicht werden, daß die Mitglieder des Bundesrats und der Bundesregierung sowie ihre Beauftragten von nichtöffentlichen Sitzungen der Untersuchungsausschüsse ausgeschlossen werden können (vgl. Schriftlicher Bericht des Rechtsausschusses des Bundestages, zu Drucksache V/4514, Abschnitt A, Nr.1). Zu einem entsprechenden Gesetzesbeschluß des Deutschen Bundestages kam es jedoch nicht.

(noch Ziff. 1)

Auf der Grundlage einer entsprechenden Empfehlung der Enquete-Kommission Verfassungsreform (vgl. Schlußbericht, BT-Drucks. 7/5924, Kapitel 4, Abschnitt 1.2) wurde in der 8. Wahlperiode aus der Mitte des Bundestages der Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes eingebracht, der eine Neufassung des Artikels 44 GG vorsah (BT-Drucks. 8/1180). Danach sollte Absatz 5 dieser Bestimmung wie folgt lauten:

"(5) Der Zutritt von Mitgliedern des Bundesrates und der Bundesregierung sowie ihren Beauftragten zu den Sitzungen von Untersuchungsausschüssen des Bundestages kann für den Einzelfall aufgrund eines Gesetzes beschränkt werden."

Auch dieser Gesetzesentwurf führte nicht zu einem entsprechenden Gesetzesbeschluß des Deutschen Bundestages.

- d) Soweit bisher Rechtsprechung zur Frage der Einschränkung des parlamentarischen Zutrittsrechts vorliegt, bestätigt sie die hier vertretene Auffassung.

Im Zusammenhang mit der Redebefugnis der Regierungsmitglieder nach Artikel 43 Abs. 2 Satz 2 GG hat das Bundesverfassungsgericht entschieden, daß dieses Recht durch den Bundestag nicht eingeschränkt werden kann (BVerfGE 10, 4, Leitsatz 4). Das Bundesverfassungsgericht stützte seine Auffassung dabei auf den Wortlaut und die Entstehungsgeschichte des Artikels 43 Abs. 2 Satz 2 GG und hielt eine äußerste Schranke erst beim Mißbrauch des Rederechts für gegeben (BVerfGE 10, 4, 17 f.). Entsprechendes muß für das Zutrittsrecht nach Artikel 43 Abs. 2 Satz 1 GG gelten, denn ein sachlicher Grund für eine Differenzierung zwischen beiden Instituten ist nicht erkennbar.

(noch Ziff. 1)

- Verfassungsrechtliche Gesichtspunkte, die es rechtfertigen könnten, das Zutrittsrecht der Mitglieder des Bundesrats im vorliegenden Falle mit Rücksicht auf entgegenstehende verfassungsrechtlich geschützte Rechtspositionen einzuschränken, sind nicht ersichtlich.

- a) Die im verfassungsrechtlichen Schrifttum verschiedentlich angestellte Erwägung, wonach bei regierungsgerichteten Untersuchungsausschüssen das Zutrittsrecht der Mitglieder der Bundesregierung zurücktreten müsse, um die Funktionsfähigkeit und den Untersuchungserfolg solcher Untersuchungsausschüsse nicht zu gefährden, kann in bezug auf den dem 3. Untersuchungsausschuß des Deutschen Bundestages erteilten Untersuchungsauftrag schon deswegen nicht zum Tragen kommen, weil es dort nicht um eine Interessenkollision zwischen kontrollierter Exekutive und kontrollierendem Untersuchungsausschuß geht.
- b) Eine Rechtskollision kommt im vorliegenden Falle allerdings zwischen den Beweiserhebungsbefugnissen des 3. Untersuchungsausschusses und Grundrechten der Beschwerdeführer als den von der angefochtenen Beschlagnahme der Aufsichtsratsprotokolle unmittelbar oder mittelbar Betroffenen in Betracht.

Insoweit mag sich aus den vom Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil zum Flick-Untersuchungsausschuß entwickelten Grundsätzen (BVerfGE 67, 100, 142) möglicherweise ergeben, daß die von den Beschwerdeführern angefochtene Beschlagnahme von Aufsichtsratsprotokollen der Beschwerdeführerin zu 1) nur in beschränktem Umfang verfassungsrechtlich zulässig war oder daß der 3. Untersuchungsausschuß über die sich aus Artikel 44 Abs.2 Satz 2 GG ergebenden Schranken hinaus gemäß Artikel 1 Abs.3 GG etwa berührte Grundrechte der Beschwerdeführer zu beachten hatte. Dementsprechend kann es bei der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Hauptsache erforderlich werden, etwaige sich auf der Ebene des Verfassungsrechts gegenüberstehende Rechtsposi-

(noch Ziff. 1)

tionen einander so zuzuordnen, daß beide so weit wie möglich ihre Wirkungen entfalten können (vgl. BVerfGE, a.a.O., S.142 ff., 144).

Selbst wenn eine solche Zuordnung bei der Entscheidung zur Hauptsache dazu führen würde, daß die Befugnisse des 3.Untersuchungsausschusses zur Wahrung grundrechtlich geschützter Rechtspositionen der Beschwerdeführer als inhaltlich beschränkt anzusehen sind oder daß zur Wahrung solcher Positionen bestimmte Vorkehrungen (z.B. Geheimchutzmaßnahmen) erforderlich waren, so kann dies nicht dazu führen, das Zutrittsrecht der Mitglieder des Bundesrates einzuschränken.

Das Zutrittsrecht zu den Sitzungen des 3.Untersuchungsausschusses steht den Mitgliedern des Bundesrates in gleicher Weise zu wie den Mitgliedern des 3.Untersuchungsausschusses und ihren Stellvertretern. Sollten aus verfassungsrechtlichen Gründen bestimmte Vorkehrungen zum Schutz verfassungsrechtlich geschützter Rechtspositionen der Beschwerdeführer erforderlich sein, dann kann dies allenfalls dazu führen, daß diese Vorkehrungen auch gegenüber Mitgliedern des Bundesrates (und der Bundesregierung) zu treffen waren. Es erscheint aber nicht gerechtfertigt, über solche Vorkehrungen hinaus das individuelle Zutrittsrecht der Mitglieder des Bundesrats als solches zu beseitigen und nur noch je einem Mitglied die Anwesenheit zu gestatten. Dadurch würde der Charakter des vorbehaltlos als Individualrecht gewährten Zutrittsrechts der einzelnen Bundesratsmitglieder in ein einschränkbares Kollegialrecht des Bundesrats insgesamt umgewandelt. Eine solch gravierende Einschränkung der Rechte der Bundesratsmitglieder erscheint nach Auffassung des Bundesrates zum Schutz der Grundrechte der Beschwerdeführer nicht geboten, zumal deren Interessen durch entsprechende Geheimhaltungsverpflichtungen ausreichend Rechnung getragen werden kann.

2. III. Schließlich geht der Bundesrat davon aus, daß es zur Wahrung von Grundrechten der Beschwerdeführer nicht erforderlich ist, etwa notwendige Geheimhaltungsverpflichtungen derart weitgehend auszugestalten, daß es den Teilnehmern an Sitzungen des 3. Untersuchungsausschusses schlechthin verwehrt wäre, die dabei erlangten Informationen in einer dem Zweck ihres Teilnahmerechts entsprechenden Weise zu verwerten. Bezogen auf die Mitglieder des Bundesrates und ihre Beauftragten würde ein absolutes und generelles Verwertungsverbot das sich aus Artikel 43 Abs. 2 Satz 1 GG ergebende Zutrittsrecht substantiell beeinträchtigen.

B

3. Der Rechtsausschuß empfiehlt dem Bundesrat, in den folgenden beim Bundesverfassungsgericht anhängigen Verfahren von einer Äußerung und einem Beitritt abzusehen, da in diesen Verfahren keine Umstände ersichtlich sind, die eine Äußerung des Bundesrates geboten erscheinen lassen:

- a) Antrag  
der Hessischen Landesregierung  
vom 19. September 1986  
gemäß Artikel 93 Abs. 1 Nr. 3 i.V.m.  
§ 13 Nr. 7 und § 68 BVerfGG  
gegen die Bundesregierung auf Feststellung, daß der Bund gegen Artikel 30 GG verstößt, wenn die Deutsche Bundespost vom in Hessen gelegenen Senderstandort Hohe Wurzel Hörfunkprogramme eines Veranstalters ausstrahlt, der nach hessischem Recht nicht zur Nutzung dieser Sendekapazität befugt ist

597/86

b) Vorlagebeschluß

der 13. Kammer des Sozialgerichts  
Detmold vom 4. Juli 1986

- S 13 An 278/85 -

zur verfassungsrechtlichen Prüfung,  
ob § 28 a Abs. 1 Satz 1 AVG, Arti-  
kel 2 § 6 c AnVNG und § 28 b Satz 1  
FRG, eingefügt durch Artikel 2 Nr. 8,  
Artikel 5 Nr. 1 und Artikel 12 des  
Gesetzes zur Neuordnung der Hinter-  
bliebenenrenten sowie zur Anerkennung  
von Kindererziehungszeiten in der ge-  
setzlichen Rentenversicherung (Hinter-  
bliebenenrenten- und Erziehungszeiten-  
Gesetz - HEZG) vom 11. Juli 1985  
(BGBl. I S. 1450) mit Artikel 3 Abs. 1  
i.V.m. Artikel 20 Abs. 1 GG verein-  
bar sind, soweit sie für vor dem  
1.1.1921 geborene Mütter die Anrech-  
nung von Zeiten der Kindererziehung  
auch nicht bei der Berechnung des  
Altersruhegeldes wegen Vollendung des  
65. Lebensjahres vom 1. Januar 1986  
an vorsehen

- 1 BvL 51/86 -

c) Vorlagebeschluß

des 8. Senats des Bundessozialgerichts  
vom 20. August 1986 - 8 RK 2/85 -

zur verfassungsrechtlichen Prüfung,  
ob § 183 Abs. 6 RVO i.d.F. des Arti-  
kels 74 § 1 Nr. 1 des Arbeitsförde-  
rungs-Konsolidierungsgesetzes vom  
22. Dezember 1981 (BGBl. I S. 1497)  
mit Artikel 3 Abs. 1 GG vereinbar  
ist, soweit der Anspruch auf Kranken-  
geld auch dann in vollem Umfang ruht,  
wenn der Versicherte Verletztengeld  
bezieht, bei dessen Berechnung nicht  
ein individuelles Einkommen zugrunde  
gelegt wird

- 1 BvL 71/86 -

(noch Ziff. 3)

- d) Vorlagebeschluß  
des Amtsgerichts Detmold  
vom 28. Juli 1986 - 15 C 8/83 -  
zur verfassungsrechtlichen Prüfung,  
ob § 687 ZPO mit Artikel 1 Abs. 1  
und Artikel 2 GG vereinbar ist  
- 1 BvL 49/86 -
- e) Verfassungsbeschwerde  
des Herrn A. L.  
vom 20. Oktober 1986  
gegen den Beschluß des Amtsgerichts  
Bonn vom 19. Oktober 1986  
- 50 Gs 1150/86 -  
betr. Aussetzung der Erzwingungshaft  
- 2 BvR 1165/86 -
- f) Verfassungsbeschwerde  
der Eheleute I. und N. St.  
vom 3. Oktober 1986  
gegen das Urteil des 2. Senats des  
Bayerischen Verwaltungsgerechtshofs  
vom 10. Mai 1984 - Nr. 2 N 83 A. 2628 -  
und den Bebauungsplan Nr. 1393 der Lan-  
deshauptstadt München vom 20. Oktober 1983  
wegen Unvereinbarkeit mit Artikel 2 Abs. 2  
und Artikel 14 GG  
- 1 BvR 1301/84 -
- g) Verfassungsbeschwerden  
des Herrn Dr. P. R. u.a.  
gegen § 3 Satz 2, § 52 Abs. 1 Satz 3,  
§ 54 Abs. 2 Satz 2 des Urheberrechts-  
gesetzes sowie gegen Anlage zu § 54  
Abs. 4 Urheberrechtsgesetz und gegen  
§ 13 a Abs. 2 Satz 2, Abs. 3 Satz 1  
und 2 des Urheberrechtswahrnehmungs-  
gesetzes i.d.F. des Gesetzes zur  
Änderung von Vorschriften auf dem  
Gebiet des Urheberrechts vom  
24. Juni 1985 (BGBl. I S. 1137)  
wegen Unvereinbarkeit mit Artikel 3  
Abs. 1 und Artikel 14 Abs. 1 GG  
- 1 BvR 777/85  
1 BvR 882/85  
1 BvR 1239/85  
1 BvR 743/86 -

(noch Ziff. 3)

- h) Verfassungsbeschwerde  
des Herrn E. K.  
vom 8. Juni 1986  
gegen das Urteil des Amtsgerichts  
Moers vom 28. April 1986 - 6 C 757/85 -  
wegen Unvereinbarkeit mit Artikel 2 Abs. 1,  
Artikel 3 Abs. 1 und Artikel 6 Abs. 1 GG  
betr. Bundestarifordnung Elektrizität  
(Lineare Komponente und Ausgleichsabgabe) - 2 BvR 633/86 -
- i) Verfassungsbeschwerden
1. des Herrn A. K.  
vom 13. August 1985  
gegen das Urteil des Bundessozial-  
gerichts vom 30. Mai 1985  
- 11a RA 34/84 - und  
das Urteil des Landessozialgerichts  
Berlin vom 23. November 1983  
- L 15 An 21/82 -,
  2. des Herrn T. F.  
vom 16. Dezember 1985  
gegen den Beschluß des Bundessozial-  
gerichts vom 11. November 1985  
- 11a BA 112/85 -,  
das Urteil des Landessozialgerichts  
Berlin vom 28. Juni 1985  
- L 1 An 58/84 - und  
das Urteil des Sozialgerichts Berlin  
vom 26. April 1984 - S 11 An 1670/82 -
  3. des Herrn St. F.  
vom 25. Februar 1986  
gegen den Beschluß des Bundessozial-  
gerichts vom 20. Januar 1986  
- 1 BA 185/84 -,  
das Urteil des Landessozialgerichts  
Berlin vom 11. September 1984  
- L 12 An 51/83 - und  
das Urteil des Sozialgerichts Berlin  
vom 8. September 1983 - S 20 An 2206/82 -
  4. des Herrn E. D.  
vom 17. Februar 1986  
gegen das Urteil des Landessozialgerichts  
Berlin vom 22. November 1985  
- L 1 An 77/85 - und  
das Urteil des Sozialgerichts Berlin  
vom 22. Mai 1985 - S 4 An 2158/83 -

(noch Ziff. 3)

5. des Herrn D. P.  
vom 21. April 1986  
gegen den Beschluß des Bundessozialgerichts  
vom 6. März 1986 - 12 BK 36/85 -,  
das Urteil des Landessozialgerichts Berlin  
vom 24. Juli 1985 - L 6 An 52/84 - und  
das Urteil des Sozialgerichts Berlin  
vom 19. November 1984 - S 2 An 2546/82
6. der Frau J. P.  
vom 2. Juni 1986  
gegen den Beschluß des Bundessozialgerichts  
vom 6. März 1986 - 12 BK 37/85 -,  
das Urteil des Landessozialgerichts Berlin  
vom 9. Juli 1985 - L 12 An 1/85 - und  
das Urteil des Sozialgerichts Berlin  
vom 4. Dezember 1984 - S 5 An 1580/83 -
7. des Herrn M. G.  
vom 5. Juni 1986  
gegen das Urteil des Landessozialgerichts  
Berlin vom 10. April 1986 - L 10 An 29/84  
und das Urteil des Sozialgerichts Berlin  
vom 5. April 1984 - S 11 An 167/83 -  
wegen Unvereinbarkeit mit Artikel 3 Abs. 1 - 1 BvR 1149/85  
und 3 GG 1 BvR 1478/85  
betr. Herstellung von Versicherungsunter- 1 BvR 234/86  
lagen gemäß Fremdrentengesetz i.V.m. § 20 1 BvR 416/86  
des Gesetzes zur Regelung der Wiedergut- 1 BvR 447/86  
machung nationalsozialistischen Unrechts 1 BvR 622/86  
in der Rentenversicherung 1 BvR 635/86 -

- j) Verfassungsbeschwerde  
des Herrn H. K. und  
der Firma Z.G. B.V.  
gegen den Beschluß des 2. Senats für  
Bußgeldsachen des Oberlandesgerichts  
Frankfurt am Main vom 4. Juni 1985  
- 2 Ws (B) 80/85 -,  
den Beschluß des 2. Senats für Buß-  
geldsachen des Oberlandesgerichts  
Frankfurt am Main vom 3. Juli 1985  
- 2 Ws (B) 80/85 OWiG - und  
das Urteil des Amtsgerichts Frankfurt  
am Main vom 24. September 1984  
- 18 Js 37 055/83 933 OWi 141 -  
wegen Unvereinbarkeit mit Artikel 2  
Abs. 1 i.V.m. Artikel 20 Abs. 3, Arti-  
kel 101 Abs. 1 und Artikel 103 Abs. 1  
und 2 GG  
betr. Bußgeld wegen Verstoßes gegen  
fischereirechtliche Bestimmungen - 2 BvR 836/85 -

-1-73

**Bundesrat**

**Drucksache 597/86 (Beschluß)**  
**19.12.86**

**Beschluß**  
**des Bundesrates**

zu

**Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht**

Der Bundesrat hat in seiner 572. Sitzung am 19. Dezember 1986 beschlossen,

- a) zu den in der Drucksache 597/86 unter Abschnitt A bezeichneten Verfassungsbeschwerden die aus der Anlage ersichtliche Äußerung gegenüber dem Zweiten Senat des Bundesverfassungsgerichts abzugeben;
- b) zu den in der Drucksache 597/86 unter Abschnitt B Buchstabe a bis j bezeichneten Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht von einer Äußerung und einem Beitritt abzusehen.

Anlage

**Äußerung des Bundesrates**

zu den

Verfassungsbeschwerden

1. der Beteiligungsgesellschaft für  
Gemeinwirtschaft AG (BGAG)  
vom 22. Oktober 1986
2. a) des Deutschen Gewerkschaftsbundes,  
b) der Industriegewerkschaft Metall  
für die Bundesrepublik Deutschland,  
c) der Treuhandverwaltung IGMET GmbH,  
vom 22. Oktober 1986
3. der Bank für Gemeinwirtschaft AG (BfG)  
vom 24. Oktober 1986

gegen

- den Beschluß des Landgerichts Frankfurt  
am Main  
vom 22. Oktober 1986 - 5/28 Qs 16/86 -
  - den Beschluß des Amtsgerichts Frankfurt  
am Main  
vom 29. September 1986 - 931 Gs 3417/86 -
  - den Beschluß des Landgerichts Frankfurt  
am Main  
vom 31. Oktober 1986 - 5/28 Qs 19/86 -  
(nur Beschwerdeführer zu 2. und 3.)
- betr. Anordnung der Beschlagnahme von  
Aufsichtsratsprotokollen
- 2 BvR 1178/86, 2 BvR 1179/86, 2 BvR 1191/86 -

Der Bundesrat nimmt zu den vorbezeichneten Verfassungsbeschwerden wie folgt Stellung:

Angeichts des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 5. November 1986, das im Verfahren über die Anträge der Beschwerdeführer auf Erlass einer einstweiligen Anordnung ergangen ist, erscheint es nicht ausgeschlossen, daß die Rechtsstellung der Mitglieder des Bundesrates und ihrer Beauftragten auch durch eine Entscheidung in der Hauptsache berührt werden kann. Im Hinblick hierauf und beschränkt auf diesen Aspekt äußert sich der Bundesrat zu den Verfassungsbeschwerden wie folgt:

- I. Bei dem durch Artikel 43 Abs. 2 GG den Mitgliedern des Bundesrats verfassungsrechtlich gewährleisteten Recht, an den Sitzungen des Deutschen Bundestages und seiner Ausschüsse teilzunehmen und dort das Wort zu ergreifen, handelt es sich nach Auffassung des Bundesrats nicht um eine dem Bundesrat als Verfassungsorgan insgesamt zustehende Befugnis, sondern um ein Individualrecht der einzelnen Bundesratsmitglieder.
1. Dies ergibt sich aus dem Wortlaut des Artikels 43 Abs. 2 Satz 1 GG und wird vom Sinn und Zweck dieser Verfassungsbestimmung bestätigt. Auch entspricht nur eine solche Interpretation dem Inhalt der entsprechenden Bestimmungen der Reichsverfassung von 1871 und der Weimarer Reichsverfassung, in deren Tradition Artikel 43 Abs. 2 Satz 1 GG steht.

- a) Das Grundgesetz bezeichnet ausdrücklich die "Mitglieder" des Bundesrats als Zutrittsberechtigte und spricht nicht von Vertretern oder Bevollmächtigten des Bundesrats. Der Wortlaut des Artikels 43 Abs.2 Satz 1 GG läßt daher eindeutig erkennen, daß lediglich die Eigenschaft als Bundesratsmitglied Voraussetzung für die Zutrittsbefugnis ist. Hingegen macht das Grundgesetz das Zutrittsrecht nicht von einem besonderen Auftrag durch den Bundesrat abhängig.
- b) Das durch Artikel 43 Abs.2 GG den Mitgliedern des Bundesrats (und der Bundesregierung) eingeräumte Zutritts- und Rederecht dient primär dem Zweck, ein kooperatives Zusammenwirken zwischen den an der Gesetzgebung beteiligten Verfassungsorganen zu gewährleisten. Bezogen auf die Mitglieder des Bundesrats steht dabei der föderative Gesichtspunkt im Vordergrund, den Ländern über ihre Bundesratsmitglieder (vgl. Artikel 51 Abs.1 Satz 1 GG) die Möglichkeit zu frühzeitiger unmittelbarer Information über den Stand der Beratungen im Bundestag und seinen Ausschüssen und zur Einwirkung auf den Willensbildungsprozeß des Parlaments einzuräumen. Die Ausübung des Zutritts- und Rederechts durch Mitglieder des Bundesrats dient umgekehrt auch der Information des Parlaments über die von den Ländern zu einzelnen Fragen eines Gesetzgebungsvorhabens vertretenen Auffassungen.

Diese Zweckbestimmung des Zutritts- und Rederechts der Mitglieder des Bundesrats bestätigt mithin das aus dem Wortlaut des Artikels 43 Abs.2 Satz 1 GG gewonnene Ergebnis, daß nämlich jedes einzelne Bundesratsmitglied aus eigenem individuellen Recht vor dem Bundestag und seinen Ausschüssen auftreten kann.

- c) Nur die vorstehend dargelegte Auslegung des Artikels 43 Abs.2 Satz 1 GG entspricht auch der verfassungsgeschichtlichen Tradition, in der diese Verfassungsbestimmung nach Auffassung des Bundesrats zu den entsprechenden Regelungen des Artikels 9 Satz 1 der Reichsverfassung von 1871 und des Artikels 33 Abs.2 Satz 2 WRV steht.

In Artikel 9 Satz 1 der Reichsverfassung von 1871 war jedem Bundesratsmitglied das Zutritts- und Rederecht im Reichstag ausdrücklich als Vertreter "seiner Regierung" eingeräumt. Nach Artikel 33 Abs.2 Satz 2 WRV waren "die Länder" berechtigt, in die Sitzungen des Reichstags und seiner Ausschüsse "Bevollmächtigte zu entsenden, die den Standpunkt ihrer Regierung zu dem Gegenstand der Verhandlung darlegen".

Aus dem Umstand, daß Artikel 43 Abs.2 Satz 1 GG entgegen der Formulierung in Artikel 33 Abs.2 Satz 2 WRV den "Mitgliedern des Bundesrates" und nicht wie dort den "Bevollmächtigten" der Länder das Zutrittsrecht einräumt, wurde allerdings vor allem im älteren Schrifttum teilweise gefolgert, daß Artikel 43 Abs.2 Satz 1 GG das Zutrittsrecht - zumindest nach dem Inhalt der Redebefugnis - auf durch den Bundesrat Beauftragte beschränke (so z.B. Schäfer, Der Bundesrat, S.59). Diese An-

sicht, die das Zutrittsrecht als ein von dem jeweiligen Bundesratsmitglied lediglich im Auftrag wahrgenommenes Recht des Verfassungsorgans Bundesrat deutet, trifft nach Auffassung des Bundesrats jedoch nicht zu. Auch die heute herrschende Meinung sieht im Zutrittsrecht des Artikels 43 Abs.2 Satz 1 GG ein Individualrecht der einzelnen Bundesratsmitglieder und ihrer Beauftragten, das ihnen die Befugnis einräumt, in den Sitzungen des Bundestages und seiner Ausschüsse als Vertreter ihrer Länder und in deren Interesse aufzutreten.

2. Das zu den "Mitgliedern" des Bundesrats Ausgeführte gilt entsprechend für "ihre Beauftragten". Bei diesen handelt es sich nach dem eindeutigen Wortlaut des Artikels 43 Abs.2 Satz 1 GG um individuell von einzelnen Bundesratsmitgliedern beauftragte Personen und nicht um Beauftragte des Bundesrats als Verfassungsorgan insgesamt.

Die Rechtsstellung der Beauftragten der einzelnen Bundesratsmitglieder unterscheidet sich daher fundamental von der Position eines Mitglieds des Bundesrats, das gemäß § 33 GeschOBR vom Bundesrat beauftragt wird, Beschlüsse des Bundesrats im Bundestag und in dessen Ausschüssen zu vertreten.

- II. Das Zutrittsrecht nach Artikel 43 Abs.2 Satz 1 GG wird vom Grundgesetz vorbehaltlos gewährt. Auch eine etwa gebotene Rücksichtnahme auf verfassungsrechtlich geschützte Positionen der Beschwerdeführer rechtfertigt nach Auffassung des Bundesrats nicht die Begrenzung des Zutrittsrechts der Mitglieder des Bundesrats bei der Behandlung der Aufsichtsratsprotokolle oder Protokollteile durch den 3. Untersuchungsausschuß des Deutschen Bundestages.

1. Artikel 43 Abs.2 Satz 1 GG gewährt nach seinem Wortlaut den Mitgliedern des Bundesrats (ebenso wie den Mitgliedern der Bundesregierung) das Zutrittsrecht zu den Sitzungen des Bundestages und seiner Ausschüsse unbeschränkt und ohne Einschränkungsbehalt.

- a) Daraus ergibt sich, daß das Zutrittsrecht der Mitglieder des Bundesrats für sämtliche - auch die nichtöffentlichen oder geheimen - Sitzungen des Bundestags und aller seiner Ausschüsse gilt.

Im verfassungsrechtlichen Schrifttum wird zwar verschiedentlich die Auffassung vertreten, daß das Zutrittsrecht der Mitglieder der Bundesregierung zu Sitzungen von gegen die Regierung gerichteten Untersuchungsausschüssen, jedenfalls zu Beratungssitzungen solcher Ausschüsse, ausgeschlossen werden könne, um die Funktionsfähigkeit derartiger Ausschüsse zu gewährleisten und deren Untersuchungserfolg nicht zu gefährden. Angesichts des eindeutigen Wortlauts des Artikels 43 Abs.2 Satz 1 GG sieht die herrschende Meinung jedoch - nach Auffassung des Bundesrats zu Recht - keine Möglichkeit, das Zutrittsrecht der Bundesregierung und des Bundesrats ohne entsprechende Änderung des Grundgesetzes einzuschränken.

- b) Dies wird durch den Vergleich des Artikels 43 Abs.2 Satz 1 GG mit verschiedenen Länderverfassungen bestätigt, die ausdrücklich die Möglichkeit der Einschränkung des Zutrittsrechts zu bestimmten Ausschüssen einräumen.

Nach Artikel 34 Abs.2 der Verfassung des Landes Baden-Württemberg haben die Mitglieder der Regierung und ihre Beauftragten Zutritt zu den Sitzungen des Landtags und seiner Ausschüsse und müssen jederzeit gehört werden. Durch verfassungsänderndes Gesetz (vom 3.März 1976 - GBl. S.176) wurde dieser Bestimmung der folgende Satz angefügt: "Der Zutritt der Mitglieder der Regierung und ihrer Beauftragten zu den Sitzungen der Untersuchungsausschüsse und ihr Rederecht in diesen Sitzungen wird durch Gesetz geregelt."

Ähnliche Bestimmungen enthalten Artikel 23 Abs.1 Satz 2 der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg, Artikel 10 Abs.3 der Vorläufigen Niedersächsischen Verfassung und Artikel 45 Abs.3 der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen.

- c) In der Parlamentspraxis hat der Bundestag zwar verschiedentlich die Auffassung vertreten, daß ein Ausschluß des Zutrittsrechts der Regierungsmitglieder zu den Sitzungen von Untersuchungsausschüssen möglich sei. Indessen ist der Bundestag letztlich doch davon ausgegangen, daß eine Beschränkung des Zutrittsrechts zu den Sitzungen von Untersuchungsausschüssen eine Änderung des Grundgesetzes voraussetzt. Dies zeigen seine - im Ergebnis gescheiterten - Versuche, zunächst Artikel 43 GG mit dem Ziel der Einschränkung des Zutrittsrechts für Sitzungen der Untersuchungsausschüsse und später Artikel 44 GG mit derselben Zielrichtung zu ändern.

Nach einem in der 5. Wahlperiode aus der Mitte des Bundestages eingebrachten Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (BT-Drucks. V/2425) sollte dem Artikel 43 GG der folgende Absatz 3 angefügt werden:

"(3) Die Vorschrift des Absatzes 2 gilt nicht für die Sitzungen der Untersuchungsausschüsse."

Mit dieser Regelung sollte erreicht werden, daß die Mitglieder des Bundesrats und der Bundesregierung sowie ihre Beauftragten von nichtöffentlichen Sitzungen der Untersuchungsausschüsse ausgeschlossen werden können (vgl. Schriftlicher Bericht des Rechtsausschusses des Bundestages, zu Drucksache V/4514, Abschnitt A, Nr.1). Zu einem entsprechenden Gesetzesbeschluß des Deutschen Bundestages kam es jedoch nicht.

Auf der Grundlage einer entsprechenden Empfehlung der Enquete-Kommission Verfassungsreform (vgl. Schlußbericht, BT-Drucks. 7/5924, Kapitel 4, Abschnitt 1.2) wurde in der 8. Wahlperiode aus der Mitte des Bundestages der Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes eingebracht, der eine Neufassung des Artikels 44 GG vorsah (BT-Drucks. 8/1180). Danach sollte Absatz 5 dieser Bestimmung wie folgt lauten:

"(5) Der Zutritt von Mitgliedern des Bundesrates und der Bundesregierung sowie ihren Beauftragten zu den Sitzungen von Untersuchungsausschüssen des Bundestages kann für den Einzelfall aufgrund eines Gesetzes beschränkt werden."

Auch dieser Gesetzesentwurf führte nicht zu einem entsprechenden Gesetzesbeschluß des Deutschen Bundestages.

- d) Soweit bisher Rechtsprechung zur Frage der Einschränkung des parlamentarischen Zutrittsrechts vorliegt, bestätigt sie die hier vertretene Auffassung.

Im Zusammenhang mit der Redebefugnis der Regierungsmitglieder nach Artikel 43 Abs. 2 Satz 2 GG hat das Bundesverfassungsgericht entschieden, daß dieses Recht durch den Bundestag nicht eingeschränkt werden kann (BVerfGE 10, 4, Leitsatz 4). Das Bundesverfassungsgericht stützte seine Auffassung dabei auf den Wortlaut und die Entstehungsgeschichte des Artikels 43 Abs. 2 Satz 2 GG und hielt eine äußerste Schranke erst beim Mißbrauch des Rederechts für gegeben (BVerfGE 10, 4, 17 f.). Entsprechendes muß für das Zutrittsrecht nach Artikel 43 Abs. 2 Satz 1 GG gelten, denn ein sachlicher Grund für eine Differenzierung zwischen beiden Instituten ist nicht erkennbar.

2. Verfassungsrechtliche Gesichtspunkte, die es rechtfertigen könnten, das Zutrittsrecht der Mitglieder des Bundesrats im vorliegenden Falle mit Rücksicht auf entgegenstehende verfassungsrechtlich geschützte Rechtspositionen einzuschränken, sind nicht ersichtlich.

- a) Die im verfassungsrechtlichen Schrifttum verschiedentlich angestellte Erwägung, wonach bei regierungsgerichteten Untersuchungsausschüssen das Zutrittsrecht der Mitglieder der Bundesregierung zurücktreten müsse, um die Funktionsfähigkeit und den Untersuchungserfolg solcher Untersuchungsausschüsse nicht zu gefährden, kann in bezug auf den dem 3. Untersuchungsausschuß des Deutschen Bundestages erteilten Untersuchungsauftrag schon deswegen nicht zum Tragen kommen, weil es dort nicht um eine Interessenkollision zwischen kontrollierter Exekutive und kontrollierendem Untersuchungsausschuß geht.
- b) Eine Rechtskollision kommt im vorliegenden Falle allerdings zwischen den Beweiserhebungsbefugnissen des 3. Untersuchungsausschusses und Grundrechten der Beschwerdeführer als den von der angefochtenen Beschlagnahme der Aufsichtsratsprotokolle unmittelbar oder mittelbar Betroffenen in Betracht.

Insoweit mag sich aus den vom Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil zum Flick-Untersuchungsausschuß entwickelten Grundsätzen (BVerfGE 67, 100, 142) möglicherweise ergeben, daß die von den Beschwerdeführern angefochtene Beschlagnahme von Aufsichtsratsprotokollen der Beschwerdeführerin zu 1) nur in beschränktem Umfang verfassungsrechtlich zulässig war oder daß der 3. Untersuchungsausschuß über die sich aus Artikel 44 Abs. 2 Satz 2 GG ergebenden Schranken hinaus gemäß Artikel 1 Abs. 3 GG etwa berührte Grundrechte der Beschwerdeführer zu beachten hatte. Dementsprechend kann es bei der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Hauptsache erforderlich werden, etwaige sich auf der Ebene des Verfassungsrechts gegenüberstehende Rechtsposi-

tionen einander so zuzuordnen, daß beide so weit wie möglich ihre Wirkungen entfalten können (vgl. BVerfGE, a.a.O., S.142 ff., 144).

Selbst wenn eine solche Zuordnung bei der Entscheidung zur Hauptsache dazu führen würde, daß die Befugnisse des 3.Untersuchungsausschusses zur Wahrung grundrechtlich geschützter Rechtspositionen der Beschwerdeführer als inhaltlich beschränkt anzusehen sind oder daß zur Wahrung solcher Positionen bestimmte Vorkehrungen (z.B. Geheimchutzmaßnahmen) erforderlich waren, so kann dies nicht dazu führen, das Zutrittsrecht der Mitglieder des Bundesrates einzuschränken.

Das Zutrittsrecht zu den Sitzungen des 3.Untersuchungsausschusses steht den Mitgliedern des Bundesrates in gleicher Weise zu wie den Mitgliedern des 3.Untersuchungsausschusses und ihren Stellvertretern. Sollten aus verfassungsrechtlichen Gründen bestimmte Vorkehrungen zum Schutz verfassungsrechtlich geschützter Rechtspositionen der Beschwerdeführer erforderlich sein, dann kann dies allenfalls dazu führen, daß diese Vorkehrungen auch gegenüber Mitgliedern des Bundesrates (und der Bundesregierung) zu treffen waren. Es erscheint aber nicht gerechtfertigt, über solche Vorkehrungen hinaus das individuelle Zutrittsrecht der Mitglieder des Bundesrats als solches zu beseitigen und nur noch je einem Mitglied die Anwesenheit zu gestatten. Dadurch würde der Charakter des vorbehaltlos als Individualrecht gewährten Zutrittsrechts der einzelnen Bundesratsmitglieder in ein einschränkbares Kollegialrecht des Bundesrats insgesamt umgewandelt. Eine solch gravierende Einschränkung der Rechte der Bundesratsmitglieder erscheint nach Auffassung des Bundesrates zum Schutz der Grundrechte der Beschwerdeführer nicht geboten, zumal deren Interessen durch entsprechende Geheimhaltungsverpflichtungen ausreichend Rechnung getragen werden kann.

III. Schließlich geht der Bundesrat davon aus, daß es zur Wahrung von Grundrechten der Beschwerdeführer nicht erforderlich ist, etwa notwendige Geheimhaltungsverpflichtungen derart weitgehend auszugestalten, daß es den Teilnehmern an Sitzungen des 3. Untersuchungsausschusses schlechthin verwehrt wäre, die dabei erlangten Informationen in einer dem Zweck ihres Teilnahmerechts entsprechenden Weise zu verwerten. Bezogen auf die Mitglieder des Bundesrates und ihre Beauftragten würde ein absolutes und generelles Verwertungsverbot das sich aus Artikel 43 Abs. 2 Satz 1 GG ergebende Zutrittsrecht substantiell beeinträchtigen.