

Beiträge zum Parlamentsrecht

Band 59

Das parlamentarische Untersuchungsverfahren vor dem Verfassungsgericht

**Eine Betrachtung zum Rechtsschutz vor und nach dem Erlaß des
Gesetzes zur Regelung des Rechts der Untersuchungsausschüsse
des Deutschen Bundestages (PUAG) und in Thüringen**

Von

Julia Platter



Duncker & Humblot · Berlin

JULIA PLATTER

Das parlamentarische Untersuchungsverfahren
vor dem Verfassungsgericht

Beiträge zum Parlamentsrecht

Herausgegeben von

Ulrich Karpen, Heinrich Oberreuter, Wolfgang Zeh

in Verbindung mit

Peter Badura, Wolfgang Heyde, Joachim Linck

Georg-Berndt Oschatz, Hans-Peter Schneider

Uwe Thaysen

Band 59

Das parlamentarische Untersuchungsverfahren vor dem Verfassungsgericht

Eine Betrachtung zum Rechtsschutz vor und nach dem Erlaß des
Gesetzes zur Regelung des Rechts der Untersuchungsausschüsse
des Deutschen Bundestages (PUAG) und in Thüringen

Von

Julia Platter



Duncker & Humblot · Berlin

Der Fachbereich Rechtswissenschaft der Freien Universität Berlin
hat diese Arbeit im Jahre 2002 als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische
Daten sind im Internet über <<http://dnb.ddb.de>> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten
© 2004 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Fremddatenübernahme: Selignow Verlagsservice, Berlin
Druck: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin
Printed in Germany

ISSN 0720-6674
ISBN 3-428-11221-0

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☉

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

Für Eva und Guntram

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Jahre 2002 vom Fachbereich Rechtswissenschaft der Freien Universität Berlin als Dissertation angenommen (Tag der mündlichen Prüfung: 4. Dezember 2002). Literatur und Rechtsprechung konnten noch bis Dezember 2002 berücksichtigt werden. Sie wurde im Dezember 2003 als eines von zwei Werken mit dem Förderpreis der Präsidentin des Thüringer Landtags für Arbeiten zur parlamentarischen Demokratie ausgezeichnet.

Mein ganz besonderer Dank gilt meinem Doktorvater und Ersteller des Erstgutachtens, Herrn Professor Dr. iur. Christian Pestalozza, der die Arbeit von Anfang an behutsam und mit gutem Rat und schließlich mit zügiger Tat begleitet hat. Ebenfalls danken möchte ich Herrn Professor Dr. iur. Philip Kunig, der sich bereit erklärte, das Zweitgutachten anzufertigen. Meinem Kollegen, Herrn Dr. iur. Andreas v. Arnould, danke ich für seine wertvollen Anregungen. Auch den anderen Kollegen und ehemaligen Kollegen aus dem Kreis der wissenschaftlichen Mitarbeiter verdanke ich viel.

Die Arbeit widme ich meinem Mann, Herrn Dr. phil. Guntram Platter, und meiner Tochter Eva.

Berlin, im Dezember 2003

Julia Platter

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	19
A. Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestages als Vorbild und Problemfall	21
I. Verfassungsrechtliche Verortung des Untersuchungsausschusses	21
1. Grundlagen	21
a) Historische Bezüge und Traditionen	21
aa) Antragsberechtigung und Einsetzung nach Art. 34 I 1 WRV	24
bb) Verfahren im Ausschuß	25
cc) Staatsgerichtshof und parlamentarische Untersuchung	26
b) Entstehungsgeschichte des Art. 44 GG	28
c) Bedeutung in der parlamentarischen Praxis des Deutschen Bundestages	30
d) Befassung des Bundesverfassungsgerichts mit Streitfällen im Zusammenhang mit Untersuchungsausschüssen	34
2. Verfassungsrechtliche Vorgaben und Begrenzungen des Untersuchungsthemas	35
a) Inhaltliche Begrenzung des Untersuchungsthemas	36
aa) Das „öffentliche Interesse“	36
bb) Grundsatz der Bestimmtheit des Untersuchungsthemas	39
cc) Bundesstaatliche Kompetenzgrenzen	41
dd) Kernbereich des Handelns der Exekutive	44
ee) Beschränkungen durch spezielle Aufgabenzuweisung an andere Gremien	44
ff) Die Begrenzungen des Untersuchungsthemas nach § 1 PUAG	46
b) Nachträgliche Abänderung oder Erweiterung des Untersuchungsthemas	46
3. Die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses	49
a) Die an der Einsetzung Beteiligten	49
b) Form der Einsetzung	53
aa) Form des Antrags	53
bb) Form des Einsetzungsbeschlusses	54
c) Die Zusammensetzung des Ausschusses	57
4. Das Verfahren im Untersuchungsausschuß/ die Untersuchungstätigkeit	60
a) Die zur Verfügung stehenden Beweismittel	61
aa) Die Beweiserhebung mit Hilfe von Urkunden	62
(1) Aktenvorlagepflicht der Exekutive	62
(2) Beschlagnahme von Beweismitteln	65
(3) Einsichtnahme in Unterlagen bei Gerichten und anderen Behörden	69
bb) Die Beweiserhebung mit Hilfe der Einvernahme von Personen	69
(1) Zeuge oder Angeklagter als sinnvoll aus der StPO zu übertragende Kategorien?	69

(2) Die Durchsetzung der Aussagepflicht mit Zwangsmitteln	74
(a) Vereidigung der Auskunftspersonen	74
(b) Ordnungsgeld und Beugehaft	76
(3) Sonderfall: Die Erteilung der Aussagegenehmigung an Richter, Beamte und Soldaten	76
cc) Die Beweiserhebung mit Hilfe von Sachverständigen	77
b) Interne Entscheidung über die Erhebung von Beweisen/Schutz des Min- derheitsrechts im Beweiserhebungsverfahren	77
aa) Fragestellung	77
bb) Verfassungsrechtlich verankertes Beweiserzwingungsrecht einer Minderheit?	78
c) Das Verhältnis zu gerichtlichen Untersuchungen und Ermittlungsverfah- ren	82
5. Der Abschluß des Untersuchungsverfahrens	83
II. Verfassungsprozessuale Konstellationen bei Streitigkeiten im Zusammenhang mit Untersuchungsausschüssen	84
1. Das Organstreitverfahren vor dem Bundesverfassungsgericht	85
a) Zuständigkeitsdeterminierende Prozeßvoraussetzungen	85
aa) Parteifähigkeit gem. Art. 93 I Nr. 1 GG, § 63 BVerfGG	86
bb) Zulässiger Angriffsgegenstand und Antragsgegner gem. Art. 93 I Nr. 1, § 64 I BVerfGG	90
cc) Antragsbefugnis gem. § 64 I BVerfGG	91
b) Zusammenfassung	92
c) Einzelne Streitigkeiten als Prozeßrechtsverhältnis vor dem Bundesverfas- sungsgericht (nach bisheriger Rechtslage)	93
aa) Streitigkeit um die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses bei qualifizierter Minderheitenenquete nach Art. 44 I 1 GG	93
(1) Antragsgegenstand gem. § 64 I BVerfGG und Antragsgegner ..	93
(2) Antragsbefugnis gem. § 64 I BVerfGG	94
(3) Zwischenergebnis	94
bb) Streitigkeiten um ein Einsetzungsverlangen der nicht-qualifizierten Minderheit	94
cc) Streitigkeiten um die Besetzung des Untersuchungsausschusses ...	96
(1) Angriffsgegenstand und Antragsgegner	97
(2) Antragsbefugnis	99
(3) Ergebnis	100
dd) Prozessuale Durchsetzung der Beweisbeschlüsse des Untersu- chungsausschusses: Der verfahrensrechtliche Grundfall	100
(1) Die Grundsatzentscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Beweiserhebung: Die Flick-Entscheidung	101
(2) Folgerungen für die verfassungsgerichtliche Durchsetzung ge- genüber der Regierung	103
(a) Parteifähigkeit des Untersuchungsausschusses/Antragsgeg- ner	103
(b) Antragsgegenstand und Antragsbefugnis	104
(c) Zusammenfassung nach bisheriger Rechtslage	107
(3) Exkurs: Die Asymmetrie des Rechtsschutzes bei der Durchset- zung von Beweiserhebungsmaßnahmen gegenüber Privaten	107

(a)	Unmittelbare Maßnahmen	109
(b)	Mittelbare Maßnahmen	110
(c)	Zusammenfassung und Kritik	111
(4)	Exkurs: Die Durchsetzung des Amtshilfeanspruchs gegenüber anderen Behörden und Gerichten	113
ee)	Verfassungsprozessuale Rechte von Minderheiten bei der Beweiser- hebung des Untersuchungsausschusses	114
(1)	Die möglichen Antragsteller	115
(a)	Die Vertreter der Einsetzungsminderheit im Ausschuß als Antragsteller aus eigenem Recht	115
(b)	Die Fraktion im Ausschuß als mögliche Antragstellerin aus eigenem Recht	117
(c)	Die Einsetzungsminderheit als Trägerin des Beweiserhe- bungsrechts/Die Lösung des Bundesverfassungsgerichts ...	118
(d)	Minderheitsgruppierungen im Ausschuß als Prozeßstand- schafterinnen	123
(e)	Die Fraktionen im Bundestag als Antragsteller	124
(2)	Die Verpflichteten des Beweiserhebungsrechts/Antragsgegner .	125
(a)	Streit um Beweisanträge und ihren Vollzug im Ausschuß ..	125
(b)	Durchsetzung der Beweiserhebung unmittelbar gegenüber Dritten?	125
(aa)	Gegenüber anderen Verfassungsorganen (am Beispiel des Rechts der Aktenvorlage)	126
(bb)	Gegenüber Privatpersonen	12
(3)	Zusammenfassung	130
2.	Die Verfassungsbeschwerde vor dem Bundesverfassungsgericht	130
a)	Die Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde im Zusammenhang mit Maßnahmen des Untersuchungsausschusses	131
aa)	Der Beschwerdeführer	131
bb)	Der Beschwerdegegenstand/individuelle Konstellationen	132
(1)	Rechtsschutz gegen die Einsetzung von Untersuchungsausschüs- sen	133
(2)	Rechtsschutz gegen Maßnahmen im Beweiserhebungsverfahren	135
(3)	Rechtsschutz gegen den Abschlußbericht des Untersuchungsaus- schusses	135
cc)	Die Beschwerdebefugnis/Verletztes Grundrecht	137
b)	Zusammenfassung	138
B.	Reformen auf Bundesebene	141
I.	Reformbestrebungen bis zum Jahr 2001	141
1.	Innerhalb der bisherigen Verfahrensbestimmungen/Die konkrete Normen- kontrolle Art. 100 I 1 GG i.V.m. §§ 80–82 BVerfGG als spezielles Verfah- ren?	141
a)	Sachentscheidungsvoraussetzungen der konkreten Normenkontrolle	142
b)	Insbesondere: Die Vorlagefrage der Verfassungsmäßigkeit eines Untersu- chungsauftrages als zulässiger Prüfungsgegenstand der konkreten Nor- menkontrolle?	142

2. Gesetzliche Reformvorschläge bis zur Einführung des PUAG	146
II. Gerichtliche Entscheidungen unter Geltung des PUAG	150
1. Vorfrage: Zulässigkeit eines einfachrechtlichen Untersuchungsausschußgesetzes trotz fehlender Ermächtigungsnorm in Art. 44 GG?	150
2. Die allgemeine Bestimmung der gerichtlichen Zuständigkeiten nach § 36 I PUAG	153
a) Die Zuweisung an ein oberstes Bundesgericht	154
b) Der Ermittlungsrichter als erste Instanz	154
3. Die Streitigkeit um die Einsetzung des Untersuchungsausschusses	155
4. Die Streitigkeit um die Besetzung des Untersuchungsausschusses	155
5. Durchsetzung von Beweisbeschlüssen gegenüber anderen staatlichen Organen	155
a) Die Erzwingung der Aktenvorlage als solche vor dem Bundesverfassungsgericht	155
aa) Der verfahrensrechtliche Grundfall: Der Untersuchungsausschuß als Antragsteller im Falle der verweigeren oder unvollständigen Aktenvorlage oder der Verweigerung verwandter Auskunftsansprüche. ...	155
bb) Antragsrecht einer Ausschlußminderheit	156
b) Die Anfechtung der Einstufung von Akten nach Geheimhaltungsstufen vor dem Ermittlungsrichter des BGH (§ 18 III Hs. 2 PUAG)	159
aa) Der Untersuchungsausschuß als Antragsteller	159
bb) Die Ausschlußminderheit als Antragstellerin	160
c) Die Durchsetzung des Amtshilfeanspruchs nach § 18 IV 4 PUAG vor dem Ermittlungsrichter	161
6. Der Rechtsschutz für betroffene Privatpersonen im Beweiserhebungsverfahren	162
a) Rechtsweg und Verfahren	162
b) Die Beweiserhebung gegen Dritte durch die Minderheit im Ausschluß ..	165
7. Rechtsschutz für betroffene Privatpersonen gegen den Einsetzungsbeschluß	167
8. Rechtsschutz für betroffene Privatpersonen gegen den Abschlußbericht	168
9. Das Vorlageverfahren nach § 36 II PUAG	169
a) Zulässige Einführung neben dem Organstreitverfahren	169
b) Wahrung der funktionellen Abgrenzung zwischen Verfassungsgerichtsbarkeit und Fachgerichtsbarkeit	170
c) Wirkung der Entscheidung nach § 36 II PUAG	172
d) Sonstige Verfahrensbestimmungen gemäß § 36 II PUAG	174
10. Die Verfassungsbeschwerde im Rechtsschutzsystem des PUAG	175
11. Kritik	176
C. Reformmodell Thüringen	178
I. Rechtsgrundlagen und Rahmenbedingungen der parlamentarischen Untersuchung in Thüringen	178
1. Überblick über den aktuellen Normbestand	178
a) Das Recht der parlamentarischen Untersuchung in Thüringen/ aktueller Normbefund	178
b) Der Verfassungsgerichtshof des Freistaates Thüringen	182
2. Genese der rechtlichen Grundlagen	183

II. Die Verfahren vor dem Verfassungsgerichtshof im einzelnen	191
1. Das Verfahren nach Art. 64 I 2 ThürVerf. i. V. m. § 50 ThürVerfGHG	191
a) Verfassungsrechtliche Vorgaben	192
aa) Die möglichen Antragsteller	192
bb) Verfassungsrechtliche Vorgaben zum Verfahrensgegenstand	194
cc) Sonstige verfassungsrechtliche Vorgaben zum Verfahren?	195
b) Umsetzung der verfassungsrechtlichen Vorgaben durch den Gesetzgeber (§§ 11 Nr. 7, 50 ThürVerfGHG)	196
aa) Der mögliche Antragsteller und Verfahrensgegenstand	196
(1) § 50 I Nr. 1 ThürVerfGHG	196
(2) § 50 I Nr. 2 ThürVerfGHG	197
bb) Antragsgegnerschaft?	198
cc) Sonstige Verfahrensvoraussetzungen und die Entscheidung	198
2. Das Verfahren nach § 51 ThürVerfGHG	199
a) Verfassungsrechtliche Vorgaben aus Art. 64 ThürVerf.?	200
b) Gestaltung durch den Gesetzgeber	201
aa) Antragsteller	201
bb) Gegenstand der Entscheidung und Sachverhaltsaufklärung durch den Gerichtshof	202
cc) Die möglichen Beteiligten gem. § 51 II ThürVerfGHG	204
dd) Die Entscheidung des Gerichtshofs	208
ee) Die Rücknahmemöglichkeit nach § 51 V ThürVerfGHG	208
ff) Zusammenfassung	209
3. Das Verfahren nach § 52 ThürVerfGHG	210
a) Verfassungsrechtliche Vorgaben zum verfassungsgerichtlichen Verfah- ren?	210
b) Gestaltung durch den Gesetzgeber	211
aa) Verfahrensgegenstand	211
bb) Antragsbefugnis	212
cc) Beschwerdebefugnis/Prüfungsmaßstab, § 52 I 1 ThürVerfGHG	213
dd) Frist/weitere Verfahrensbestimmungen	213
ee) Der Grundsatz der Rechtswegerschöpfung, § 52 III ThürVerfGHG ..	214
ff) Die Entscheidung des Gerichtshofes gem. § 52 IV ThürVerfGHG ..	214
gg) Zusammenfassung	215
III. Systematische Stellung der Spezialverfahren zum Organstreitverfahren und zur Verfassungsbeschwerde	215
1. Position gegenüber dem Organstreitverfahren	216
a) Prozeßvoraussetzungen des Organstreitverfahrens, Art. 80 I Nr. 3 ThürVerf. i. V. m. §§ 38–41 ThürVerfGHG.	216
b) Rechtsschutz, den das thüringische Organstreitverfahren innerhalb des parlamentarischen Untersuchungsverfahrens bieten kann/könnte	219
aa) Streitigkeiten bei der Einsetzung des Untersuchungsausschusses ..	219
bb) Streitigkeit bei der Besetzung des Ausschusses	220
cc) Erzwingung der Aktenvorlage und verwandter Auskunftsansprüche durch den Untersuchungsausschuß	221
dd) Streitigkeiten im laufenden Untersuchungsverfahren um die Beweis- erhebung/Minderheitsrechte	222

c) Überschneidung/Exklusivität	225
aa) Streit um die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses	225
bb) Streit um die Besetzung des Ausschusses im Rahmen von Art. 64 II ThürVerf.	227
cc) Durchsetzung des Beweisantragsrechtes der Minderheit im Aus- schuß und gegenüber anderen Verfassungsorganen	229
dd) Erzwingung der Aktenvorlage durch den Untersuchungsausschuß ..	232
2. Position gegenüber der Verfassungsbeschwerde	233
a) Prozeßvoraussetzungen der Verfassungsbeschwerde	234
aa) Die Entscheidung	237
(1) Die Entscheidung durch den Dreierausschuß	237
(2) Die Entscheidung durch den Gerichtshof	237
b) Denkbarer verfassungsgerichtlicher Rechtsschutz durch die Verfassungs- beschwerde	238
c) Überschneidung der Verfassungsbeschwerde und des Verfahrens nach § 52 ThürVerfGHG/Vorrang des letzteren	239
aa) Rechtsschutz gegen die Einsetzung des Untersuchungsausschusses	239
bb) Verfassungsgerichtliche Überprüfung von Beweiserhebungsmaß- nahmen	241
cc) Rechtsschutz gegen den Abschlußbericht	242
IV. Zusammenfassende Würdigung	243
1. Erweiterung des Konfliktlösungspotentials im Zusammenhang mit verfas- sungsrechtlichen Streitigkeiten	243
2. Erweiterung des Konfliktlösungspotentials im Zusammenhang mit dem Indi- vidualrechtsschutz	246
Schlußbetrachtung	248
Literaturverzeichnis	250
Sachverzeichnis	256

Abkürzungsverzeichnis

AaO./aaO.	Am/am angegebenen Ort
Abg.	Abgeordnete/r
abgedr.	abgedruckt
AbgG	Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Deutschen Bundestages (Abgeordnetengesetz)
Abschn.	Abschnitt
AG	Amtsgericht
AK	Alternativkommentar
AktG	Aktiengesetz
ÄndG	Änderungsgesetz
Anh.	Anhang
Anm.	Anmerkung
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
Art.	Artikel (auch Plural)
AS RP-SL	Amtliche Sammlung der Obergerichtspräsidenten Rheinland-Pfalz und Saarland
Aufl.	Auflage
Az.	Aktenzeichen
BaWüStHG	Staatsgerichtshof für das Land Baden-Württemberg
BayVerfGH	Bayrischer Verfassungsgerichtshof
Bbg Verf.	Verfassung des Landes Brandenburg
Bd.	Band
Bearb.	Bearbeitung
Begr. d. GesEntw.	Begründung des Gesetzentwurfs
BerlVerf.	Verfassung von Berlin
Beschl.	Beschluß
BFH	Bundesfinanzhof
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BMinG	Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder der Bundesregierung (Bundesministersgesetz)
BR	Bundesrat
BremVerf.	Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen
BStBl.	Bundessteuerblatt
BT	Bundestag
BV	Bayrische Verfassung
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts

Bzw./bzw.	Beziehungsweise/beziehungsweise
CDU	Christlich Demokratische Union
CSU	Christlich Soziale Union
d. h.	das heißt
d. i.	das ist
dens.	denselben
ders.	derselbe
Diss.	Dissertation
DJT	Deutscher Juristentag
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
Drs.	Drucksache
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
Erl.	Erläuterung
ESVGH	Entscheidungssammlung des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs und des Verwaltungsgerichtshofs von Baden-Württemberg mit Entscheidungen der Staatsgerichtshöfe beider Länder
etc.	et cetera
f.	folgende Seite
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
F.D.P.	Freie Demokratische Partei
ff.	folgende Seiten
Fn.	Fußnote
FS	Festschrift
GBI.	Gesetzblatt der Deutschen Demokratischen Republik
Gesch.Reg.	Geschäftsregister
GG	Grundgesetz
GmbHG	Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung
GR	Geschäftsregister
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
GVG	Gerichtsverfassungsgesetz
GVOBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
HambVerf.	Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg
HbDStR	Handbuch des Deutschen Staatsrechts
HchE	Entwurf des Verfassungskonvents von Herrenchiemsee
Herv. d. Verf.	Hervorhebung durch die Verfasserin
HessStHG	Hessischer Staatsgerichtshof
HK-StPO	Heidelberger Kommentar
h. L.	herrschende Lehre
h. M.	herrschende Meinung
Hrsg.	Herausgeber
i. d. F. d. Bek. v.	in der Fassung der Bekanntmachung vom
i. d. F. v.	in der Fassung von
i. V. m.	in Verbindung mit
JbSächsOVG	Jahrbuch des Sächsischen Oberverwaltungsgerichts
JöR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts
KG	Kammergericht Berlin

Komm.	Kommentar
Lfg.	Lieferung
LG	Landgericht
LKV	Landes- und Kommunalverwaltung
LL-PDS	Linke Liste – Partei des Demokratischen Sozialismus
LsBl.Sml.	Loseblatt-Sammlung
LT	Landtag
LVerfGE	Entscheidungen der Verfassungsgerichte der Länder
MeVoVerf.	Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern
MeVoVerfGG	Gesetz über das Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
NdsStGHG	Gesetz über den Staatsgerichtshof [des Landes Niedersachsen]
NdsVBl.	Niedersächsische Verwaltungsblätter
NdsVerf.	Niedersächsische Verfassung
n. F.	neue Folge
NF/GR/DJ	Neues Forum/Grüne/Demokratie Jetzt
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
Nr.	Nummer
NStZ	Neue Zeitschrift für Strafrecht
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NWVBl.	Nordrhein-westfälische Verwaltungsblätter
NWVerf.	Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen
NWVerfGH	Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen
OVG	Oberverwaltungsgericht
PIPr	Plenarprotokoll
RGBl.	Reichsgesetzblatt
RGZ	Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen
RhPfVerf.	Verfassung für Rheinland-Pfalz
Rn.	Randnummer
S.	Seite
SächsVerfGH	Sächsischer Verfassungsgerichtshof
SchlHVerf.	Verfassung des Landes Schleswig-Holstein
SGG	Sozialgerichtsgesetz
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
Sten. Ber.	Stenographischer Bericht
Sten. Prot.	Stenographisches Protokoll
StGB	Strafgesetzbuch
StGH	Staatsgerichtshof
StPO	Strafprozeßordnung
ThürUAG	Landesgesetz über die Einsetzung und das Verfahren von Untersuchungsausschüssen [Thüringen]
ThürVerf.	Verfassung des Freistaates Thüringen
ThürVerfGH	Verfassungsgerichtshof des Freistaates Thüringen
ThürVerfGHG	Thüringisches Verfassungsgerichtshofgesetz
Tz.	Textzahl
u. a.	und andere

UA	Untersuchungsausschuß
Urt.	Urteil
v.	von/vom
Var.	Variante
Verf.	Verfassung
VerfGG LSA	Gesetz über das Landesverfassungsgericht [Sachsen-Anhalt]
Verf. LSA	Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt
VG	Verwaltungsgericht
Vgl./vgl.	Vergleiche/vergleiche
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WP	Wahlperiode
WRV	Verfassung des Deutschen Reiches (Weimarer Reichsverfassung) vom 11. Aug. 1919
z. B.	zum Beispiel
ZfP	Zeitschrift für Politik
ZG	Zeitschrift für Gesetzgebung
zit.	zitiert
ZParl	Zeitschrift für Parlamentsfragen

Einleitung

Im deutschen Parlamentsrecht sind die Rechte und das Verfahren von parlamentarischen Untersuchungsausschüssen stets Gegenstand der politischen und der wissenschaftlichen Auseinandersetzung gewesen. Unbestritten ist seit der Konstituierung des parlamentarischen Untersuchungsrechts in der Weimarer Reichsverfassung, daß die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses als Konkretisierung des Enqueterechts eines der vornehmsten Rechte des Parlaments und gleichzeitig Kampfplatz für die widerstreitenden Kräfte des politischen Lebens ist. So haben die Mütter und Väter des Grundgesetzes dieses Recht aus der Weimarer Verfassung für den Deutschen Bundestag übernommen.

Von einer abschließenden, alle verfassungs- und verfahrensrechtlichen Spannungsfelder angemessen behandelnden Lösung aber war das Recht der Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestages bis in die Gegenwart weit entfernt. Art. 44 des Grundgesetzes – die Grundlage für die Tätigkeit der Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestages – ist in der Staatsrechtslehre und auch von den Parlamentariern selbst von Anfang an wegen seiner Unvollständigkeit kritisiert worden. Die vom Bundestag seither eingesetzten dreiunddreißig Untersuchungsausschüsse hatten nicht nur mit den Fallen und Unwägbarkeiten der zu untersuchenden Sachverhalte an sich, sondern immer wieder mit rechtlichen Problemen zu kämpfen.

Drei Problembereiche haben sich dabei herauskristallisiert: der Schutz der Rechte der parlamentarischen Minderheit bei Einsetzung des Untersuchungsausschusses („Einsetzungsminderheit“), die Rechte der Minderheit im Untersuchungsausschuß zur Durchsetzung von Beweisanträgen und der Rechtsschutz Dritter/Privater gegen Maßnahmen des Untersuchungsausschusses. Es war deshalb auch immer deutlicher geworden, daß sich eine Reform des Rechts der Untersuchungsausschüsse auch mit einer Reform des Rechtsschutzsystems sowohl vor dem Bundesverfassungsgericht als auch vor den Fachgerichten werde befassen müssen und sich nicht allein mit einer Neuordnung des Untersuchungsverfahrens werde begnügen können. Denn diese beiden Problemkreise können nicht von einander getrennt betrachtet werden. Ohne adäquate Rechtsschutzformen bleibt das Untersuchungsverfahren in der Beliebigkeit einer sich von Fall zu Fall wandelnden Praxis gefangen. Umgekehrt kann auch das weiseste Gericht den Parteien oder Beteiligten nur diejenigen Rechte zusprechen, deren Inhaber sie bereits nach materiellem Verfahrensrecht sind.

Im Jahre 2001 schien dann im Deutschen Bundestag endlich der gesetzgeberische Durchbruch geschafft. Oppositionsfraktionen und Regierungsmehrheit einigten sich ohne Gegenstimme auf ein Gesetz zur Regelung des Rechts der Untersuchungs-

ausschüsse des Deutschen Bundestages (Untersuchungsausschußgesetz – PUAG –). Eine Änderung des Art. 44 GG ist mit der Verabschiedung des PUAG indes nicht verbunden gewesen. Nicht lange darauf (April 2002) äußerte sich das Bundesverfassungsgericht in einem Urteil zum Parteispenden-Ausschuß des Bundestags (erster Untersuchungsausschuß der 14. Wahlperiode), der noch nach „altem“ Recht arbeitete, zu der wichtigen Frage des Beweisantragsrechts als Minderheitsrecht. Diese zeitliche Entwicklung führt zu der interessanten Situation, daß das PUAG nicht mehr ohne weiteres als gesetzgeberische Umsetzung der verfassungsrechtlichen Vorgaben durch das Bundesverfassungsgericht zur bisherigen Rechtslage gelten kann. All dies war bei der vorliegenden Arbeit zu berücksichtigen.

Der erste Teil der Arbeit (Erster Hauptteil, I.) widmet sich der Darstellung des Rechts der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse nach bisheriger und neuer Rechtslage, unter der besonderen Berücksichtigung der Rechtsschutzfragen. Für die bisherige Rechtslage orientiert sich die Darstellung an der jüngeren Praxis der Untersuchungsausschüsse im Bundestag und der Rechtsprechung der Verfassungsgerichte und Fachgerichte.

Am Ende der Untersuchungen des zweiten Hauptteils sollen eine Einschätzung des PUAG hinsichtlich des Rechtsschutzes unternommen und die Frage beantwortet werden, ob die Reform als Erfolg gewertet werden kann.

Der dritte Hauptteil beschäftigt sich mit der Rechtslage in Thüringen als Alternativmodell einer Reform. Hätte man die lange bekannten Probleme womöglich auch anders, gar besser lösen können? Gerade im Staatsorganisationsrecht ist die Verfassungsentwicklung in Deutschland keine einspurige Straße. Die Bundesländer gehen hier oft eigene Wege bzw. sogar der verfassungsrechtlichen Entwicklung voran.

Die neuen Bundesländer – aber nicht nur sie – haben die Chance des Neubeginns anfangs der neunziger Jahre genutzt und versucht, die Forderungen aus Rechtsprechung und Lehre an das Verfahren der Untersuchungsausschüsse in besseres Recht umzusetzen.

Als besonders reformfreudig hervorgetan hat sich in dieser Hinsicht das Land Thüringen. Die ausführliche Regelung des Untersuchungsverfahrens durch die Verfassung und ein Untersuchungsausschußgesetz werden von verfassungsrechtlich oder einfachgesetzlich eingeführten Verfahren vor dem Verfassungsgerichtshof flankiert. Das Thüringische Modell ragt dabei als sehr eigenständig heraus.

Das Recht der parlamentarischen Untersuchung in Thüringen soll daher als eine Art Gegenmodell Gegenstand des letzten Abschnitts der Untersuchung sein.

Die Arbeit schließt mit einer kurzen vergleichenden Betrachtung.

A. Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestages als Vorbild und Problemfall

I. Verfassungsrechtliche Verortung des Untersuchungsausschusses

1. Grundlagen

Das Recht des Parlaments, Mißstände aufzudecken, ist vielleicht das Recht, das dem landläufigen Verständnis des Parlaments als „Volksvertretung“ gegenüber einem mächtigen Staatsapparat am nächsten kommt, selbst wenn auch hier parteipolitische Taktik eine nicht unbeträchtliche Rolle spielt.

Welche Aufgaben hat das parlamentarische Untersuchungsverfahren im Parlament und unter welchen rechtlichen Bedingungen läuft es ab? Diesen Fragen soll in diesem Abschnitt nachgegangen werden, um auf der Grundlage dieser Darstellung die auftretenden Probleme bei möglichen gerichtlichen Auseinandersetzungen diskutieren zu können.

a) Historische Bezüge und Traditionen

Mögen sich für die Untersuchung von Sachverhalten und die Ermittlung von Tatsachen durch eigens dafür eingerichtete Kommissionen und Expertengruppen auch schon im Altertum Belege finden¹, so ist die Entwicklung des Instituts des Untersuchungsausschusses in Europa eng mit der Ausformung des parlamentarischen Systems im neunzehnten Jahrhundert verknüpft.² Am Anfang des neunzehnten Jahrhunderts finden sich in den frühkonstitutionellen Verfassungen nach der Neuordnung der deutschen Territorien infolge des Wiener Kongresses (1815) durch die Deutsche Bundesakte einige wenige Bestimmungen in den Verfassungen der einzelnen deutschen Länder, die als Vorläufer der parlamentarischen Enquete gelten können³. Keine

¹ C. Sallustius Crispus, Coniuratio Catilinae. Dt. Übersetzung: Die Verschwörung des Catilina, Lateinisch und deutsch. Übersetzt, erläutert und mit einem Essay „Zum Verständnis des Werkes“ sowie einer Bibliographie versehen von Josef Lindauer, Hamburg 1971.

² Siehe zum Übergang vom monarchischen Prinzip zum parlamentarisch-demokratischen Prinzip im 19. Jahrhundert, Böckenförde, Der Verfassungstyp der deutschen konstitutionellen Monarchie im 19. Jahrhundert, in: ders. (Hrsg.), Moderne Deutsche Verfassungsgeschichte, (1815–1918), 2. Aufl. Königstein/Taunus 1981, S. 146–170.

³ Sachsen-Hildburghausen, Manifest und Urkunde vom 19. März 1818, Herzoglich Sachsen-Hildburghäusisches Regierungs- und Intelligenzblatt vom 18. April 1818 Nr. 16, Beilage. § 3