

Schriftenreihe Wirtschaft & Öffentliches Recht
Götz Frank/Ulrich Meyerholt/Dieter Sterzel (Hrsg.)

Band 14

Heike Bockmann

**Parlamentarisches
Untersuchungsausschussrecht
für Niedersachsen**



BIS-Verlag der Carl von Ossietzky Universität Oldenburg

Dissertation Leuphana Universität Lüneburg, 2010

Oldenburg, 2010

Verlag / Druck / Vertrieb

BIS-Verlag
der Carl von Ossietzky Universität Oldenburg
Postfach 2541
26015 Oldenburg

E-Mail: bisverlag@uni-oldenburg.de
Internet: www.bis-verlag.de

ISBN 978-3-8142-2179-3

Inhalt

Einleitung	13
1 Methodische Grundüberlegungen	17
1.1 Chancengleichheit der Opposition nach Art. 19 Abs. 2 NV	17
1.2 Parlamentarische Untersuchungsausschüsse nach Art. 27 NV	17
1.3 Verfahrensgrundlage der Niedersächsischen Untersuchungsausschüsse	18
1.4 Die systembedeutende Funktion der Oppositionsfraktionen	19
1.5 Minderheiteninitiativen im Parlament	20
1.6 Der dreidimensionale Politikbegriff	20
1.6.1 Polity	20
1.6.2 Policy	21
1.6.3 Politics	21
1.7 Ergebnis	22
2 Entstehung und Entwicklung des parlamentarischen Untersuchungsrechts in Deutschland	23
2.1 Entwicklung in den Ländern seit 1816	23
2.1.1 Das Untersuchungsrecht von Sachsen-Weimar-Eisenach	24
2.1.2 Die Entwicklung von Sachsen Hildburghausen	24
2.1.3 Fazit	25
2.2 Das Untersuchungsrecht der Frankfurter Nationalversammlung von 1848/49	26
2.2.1 Die Geschäftsordnung der Nationalversammlung	26
2.2.2 Die Abgeordnetenenquête der Nationalversammlung	28
2.2.3 Fazit	29
2.3 Die Entwicklung in Preußen	30
2.3.1 Ablehnung eines zentralistischen Untersuchungsrechts	30

2.3.2	Untersuchungsausschüsse ohne verfassungsrechtliche Verankerung	31
2.3.3	Das Untersuchungsrecht in der preußischen Verfassung von 1850	32
2.3.3.1	Die Umsetzung des Untersuchungsrechts	32
2.3.3.2	Die Verfassungsrealität des Untersuchungsrechts in Preußen	33
2.3.3.3	Die Korollartheorie von Zweig	35
2.3.3.4	Fazit	36
2.4	Die Bedeutungslosigkeit des Untersuchungsrechts bis 1919	38
2.5	Die Vorstellungen Max Webers zum Untersuchungsrecht	39
2.6	Die historische Konsequenz von Max Weber	40
2.6.1	Die Rollenverteilung von Parlament und Regierung	41
2.6.2	Die Einmaligkeit des Minderheitenrechts im internationalen Vergleich	42
2.7	Exemplarische Entwicklungen in England, Frankreich und den USA	43
2.7.1	England	43
2.7.2	Frankreich	44
2.7.3	Die Vereinigten Staaten von Amerika	46
2.7.3.1	Das Verfassungssystem	46
2.7.4	Die Bedeutung des Untersuchungsrechts	48
2.8	Ergebnis	49
2.9	Die Weimarer Verfassung	51
2.9.1	Der Entwurf von Hugo Preuß	51
2.9.2	Der Art. 34 der Weimarer Verfassung	51
2.9.3	Die Kritik am Art. 34 der Weimarer Verfassung	53
2.9.4	Die Anwendung des Art. 34 der Weimarer Verfassung	54
2.9.5	Fazit	55
2.9.6	Die Verhinderung des Untersuchungsrechts von 1933-1945	56

2.10	Die Entstehung und Änderung des Untersuchungsrechts nach 1945	57
2.10.1	Der Konvent von Herrenchiemsee	57
2.10.2	Der Art. 44 des Grundgesetzes	59
2.10.3	Reformvorschläge für ein Untersuchungsausschussgesetz	62
2.10.3.1	Der 45. Deutsche Juristentag	62
2.10.3.2	Die IPA-Regeln	63
2.10.3.3	Die Konferenz der Länderpräsidenten 1972, die Enquetekommission Verfassungsreform von 1972 und das Mustergesetz der SPD- Fraktionen von 1987	64
2.10.3.4	Der 57. Deutsche Juristentag	65
2.10.4	Fazit	69
3	Die Entwicklung des parlamentarischen Untersuchungsrechts in Niedersachsen	71
3.1	Die Niedersächsische Geschichte	71
3.1.1	Verfassungsdiskussionen von 1947-1951	72
3.1.2	Die Notverfassung	74
3.1.2.1	Die Anwendung der Notverfassung i. S. d. Art. 34 WRV	75
3.1.2.2	Die Befristung der Notverfassung	76
3.1.2.3	Untersuchungsausschüsse in Niedersachsen nach Art. 34 WRV von 1947-1951	77
3.1.2.4	Die Plenardebatte zum Grundgesetz	78
3.1.3	Die Entstehung der Vorläufigen Niedersächsische Verfassung	79
3.1.3.1	Der Entwurf vom September 1950	80
3.1.3.2	Das Parlamentarische Untersuchungsrecht nach Art. 12 des Regierungsentwurfs	80
3.1.3.3	Diskussion der Ausgestaltung eines Untersuchungsrechts in Niedersachsen	81
3.1.3.4	Der Reformwille i. S. d. Art. 11 VNV	82
3.1.3.5	Untersuchungsausschüsse nach Art. 11 VNV	83

3.1.4	Die Entstehung des Art. 27 der Niedersächsischen Verfassung.	87
3.1.4.1	Die inhaltliche Verknüpfung der Niedersächsischen Verfassung mit dem Grundgesetz	87
3.1.4.2	Die Diskussion über die inhaltliche Ausgestaltung des Art. 27 NV	87
3.1.4.3	Veränderungen zwischen Art. 11 VNV und Art. 27 NV	89
3.1.4.4	§ 18 der Geschäftsordnung des Niedersächsischen Landtages	91
3.1.4.5	Niedersächsische Parlamentspraxis bei Untersuchungsverfahren	92
3.1.4.6	Fazit	94
4	Inhalte eines Niedersächsischen Untersuchungsgesetzes	103
4.1	Der Vergleich mit anderen Länderverfassungen und dem Grundgesetz	103
4.1.1	Vergleich mit Art. 44 Grundgesetz	103
4.1.2	Vergleich mit anderen Länderverfassungen	103
4.2	Das „Geschäftsordnungsmodell“ in Niedersachsen	105
4.2.1	§ 18 der Geschäftsordnung des Niedersächsischen Landtages	105
4.2.2	Binnenwirkung des Geschäftsordnungsrechts	106
4.2.3	Der 20. Parlamentarische Untersuchungsausschuss in Niedersachsen	107
4.2.4	Beispiel der Zeugenbelehrung in Niedersachsen	108
4.2.5	Konsequenz dieser Belehrung	109
4.3	Konkrete Ausgestaltung eines Verfahrensrechts für die niedersächsischen Untersuchungsausschüsse	110
4.3.1	Aufgabe und Einsetzung	110
4.3.1.1	Entwurf für einen § 1 (Einsetzung)	110
4.3.1.2	Begründung	111
4.3.1.3	Entwurf für einen § 2 (Rechte der qualifizierten Minderheit bei der Einsetzung)	113

4.3.1.4	Begründung	114
4.3.1.5	Entwurf für einen § 3 (Gegenstand der Untersuchung)	118
4.3.1.6	Begründung	119
4.3.1.7	Entwurf für einen § 4 (Zusammensetzung)	120
4.3.1.8	Begründung	120
4.3.1.9	Entwurf für einen § 5 (Mitglieder/ stellvertretende Mitglieder)	123
4.3.1.10	Begründung	124
4.3.1.11	Entwurf für einen § 6 (Vorsitz und stellvertretender Vorsitz)	127
4.3.1.12	Begründung	128
4.3.2	Verfahren	130
4.3.2.1	Entwurf für einen § 7 (Einberufung)	130
4.3.2.2	Begründung	131
4.3.2.3	Entwurf für einen § 8 (Beschlussfähigkeit)	132
4.3.2.4	Begründung	132
4.3.2.5	Entwurf für einen § 9 (Aufgaben des oder der Vorsitzenden)	132
4.3.2.6	Begründung	133
4.3.2.7	Entwurf für einen § 10 (Untersuchungsbeauftragte)	135
4.3.2.8	Begründung	136
4.3.2.9	Entwurf für einen § 11 (Sitzungsprotokoll)	143
4.3.2.10	Begründung	143
4.3.2.11	Entwurf für einen § 12 (Sitzungen zur Beratung)	143
4.3.2.12	Begründung	144
4.3.2.13	Entwurf für einen § 13 (Sitzungen zur Beweisaufnahme)	145
4.3.2.14	Begründung	146
4.3.2.15	Entwurf für einen § 14 (Ausschluss der Öffentlichkeit)	148
4.3.2.16	Begründung	149
4.3.2.17	Entwurf für einen § 15 (Amtsverschwiegenheit)	150

4.3.2.18	Begründung	150
4.3.2.19	Entwurf für einen § 16 (Beweisaufnahme)	153
4.3.2.20	Begründung	153
4.3.2.21	Entwurf für einen § 17 (Aktenvorlage, Aussagegenehmigung, Zutrittsrecht)	155
4.3.2.22	Begründung	156
4.3.2.23	Entwurf für einen § 18 (Ladung der Zeugen und Folgen des Ausbleibens)	157
4.3.2.24	Begründung	157
4.3.2.25	Entwurf für einen § 19 (Zeugnisverweigerungsrecht)	158
4.3.2.26	Begründung	159
4.3.2.27	Entwurf für einen § 20 (Vernehmung der Zeugen)	160
4.3.2.28	Begründung	160
4.3.2.29	Entwurf für einen § 21 (Beendigung der Vernehmung)	167
4.3.2.30	Begründung	168
4.3.2.31	Entwurf für einen § 22 (Sachverständige)	168
4.3.2.32	Begründung	169
4.3.2.33	Entwurf für einen § 23 (Herausgabepflicht)	169
4.3.2.34	Begründung	170
4.3.2.35	Entwurf für einen § 24 (Verfahren bei der Vorlage von Beweismitteln)	171
4.3.2.36	Begründung	172
4.3.2.37	Entwurf für einen § 25 (Rechtliches Gehör)	172
4.3.2.38	Begründung	173
4.3.2.39	Entwurf für einen § 26 (Zwischenbericht, Schlussbericht)	173
4.3.2.40	Begründung	173
4.3.2.41	Entwurf für einen § 27 (Kosten und Auslagen)	174
4.3.2.42	Begründung	174

5	Zusammenfassung	177
5.1	Die parlamentarische Kontrollfunktion der Untersuchungsausschüsse	177
5.2	Die historische Entwicklung	178
5.3	Das Untersuchungsausschussrecht in Niedersachsen	179
5.4	Der Entwurf eines Untersuchungsausschussgesetzes für Niedersachsen	180
	Literatur	181

Einleitung

Das deutsche Parlamentsrecht unterscheidet sich von anderen Ländern durch eine ausschließliche Besonderheit: Zurückgehend auf Max Weber hat eine qualifizierte Minderheit das Recht, einen parlamentarischen Untersuchungsausschuss¹ einzusetzen. Diese Ausnahme vom parlamentarischen Mehrheitsprinzip soll eine verfassungsrechtliche Sicherstellung der oppositionellen Kontrollfunktion in den Parlamenten gewährleisten. Denn nur ein effektiver Minderheitenschutz kann eine wirksame Aufklärung von problematischen Sachverhalten erreichen und damit der Mehrheit auch gleichzeitig die Möglichkeit nehmen, Beweisaufnahmen kontraproduktiv zu verhindern und bis zur Unkenntlichkeit zu verzögern.

Wie wertvoll dieses Minderheitenrecht² für das demokratische Ansehen der Parlamente ist, zeigt auch der sich immer wiederholende parlamentarische Alltag. Die Verantwortung für die Kontrolle der Regierung erfolgt nicht durch das Parlament als Ganzes, sondern lastet ausschließlich auf den Schultern der Opposition. Regierungen und Regierungsfractionen agieren politisch als natürliche Handlungseinheit und behalten gemeinsam den nächsten Wahltermin im Auge. Diese parteipolitische Sichtweise des „Regierungslagers“ besteht daher in einer gegenseitigen Unterstützung und verhindert in der Regel konstruktive Kontrolle untereinander. Die Beibehaltung des Minderheitenanspruchs zur Einberufung von parlamentarischen Untersuchungsausschüssen erweist sich daher als ein unverzichtbares demokratisches Mittel in den Länderparlamenten und dem deutschen Bundestag.

Das Minderheitenrecht kann jedoch nur wirksam eingesetzt werden, wenn die qualifizierte Minderheit „den Stein nicht nur ins Rollen bringt, sondern auch während des Untersuchungsverfahrens am Rollen halten kann.“³ Dies erweist sich in der Praxis wegen der unterschiedlichen Interessenlage und dem tatsächlich existierenden Zielkonflikt der Beteiligten als äußerst kompliziert. Denn von der Zielrichtung her sind Untersuchungsausschüsse vor allem In-

-
- 1 Diese Arbeit konzentriert sich auf die sog. Skandal-, bzw. Missstandsuntersuchungsausschüsse und lässt die Gesetzgebungsenquête unberücksichtigt, da die Konfliktsituationen zwischen der parlamentarischen Mehrheit und der verfassungsrechtlich legitimierten Minderheit in diesen Ausschüssen besonders deutlich hervortreten.
 - 2 Dieser Begriff wird auch vom Bundesverfassungsgericht verwendet: vgl. BVerfG 105, 197ff.
 - 3 Partsch 1965:198.

strumente des politischen Kampfes. Im Rahmen der parlamentarischen Kontrolle⁴ benutzt sie namentlich die Opposition als Waffe gegen die Regierungsmehrheit. Demgegenüber tritt ihr objektiver Charakter als Forum der Aufklärung von Sachverhalten zumeist in den Hintergrund.⁵ Deshalb ist es Aufgabe des Gesetzgebers, klare Verfahrensregeln zu schaffen, die die Rechte der Beteiligten angemessen berücksichtigen.

Das Land Niedersachsen hat in seiner sechzigjährigen Geschichte zwanzig parlamentarische Untersuchungsausschüsse durchgeführt und überstanden. Im Gegensatz zur überwiegenden Anzahl der Parlamente anderer Länder und des deutschen Bundestages hat der Niedersächsische Landtag kein Gesetz zur verfahrensrechtlichen Einrichtung, Gestaltung und dem Ablauf von Untersuchungsausschüssen erarbeitet bzw. verabschiedet.

Verfassungsrechtlich wäre aber eine solche Möglichkeit gegeben, da Artikel 27 Abs. 6 S. 1 der Niedersächsischen Verfassung beinhaltet, dass das Verfahren von Untersuchungsausschüssen vom Landtag durch ein Gesetz geregelt werden kann. Soweit jedoch nichts anderes vom Landtag bestimmt ist, sind auf die Erhebungen der Ausschüsse nach Art. 27 Abs. 6 S. 2 die Vorschriften über den Strafprozess sinngemäß anzuwenden. Deshalb kommt als Verfahrensgrundlage für die parlamentarischen Untersuchungsausschüsse in Niedersachsen eine Kombination aus der Niedersächsischen Verfassung, dem Strafprozessrecht, dem Gerichtsverfassungsgesetz, der Geschäftsordnung des Niedersächsischen Landtages, der speziell beschlossenen Geschäftsordnung für den aktuellen Untersuchungsausschuss, der richterlichen Rechtsfortbildung und die auf langjähriger Parlamentserfahrung basierende „sog. gute parlamentarische Praxis.“ zur Anwendung.⁶

Der zwanzigste und bisher letzte Untersuchungsausschuss zur Thematik „Streit um den Bauauftrag für den Tiefseewasserhafen in Wilhelmshaven mit einem Auftragsvolumen von 1 Milliarde Euro“ fand unter besonderen Bedingungen statt: Die erste konstituierende Sitzung dieses parlamentarischen Untersuchungsgremiums fand 92 Tage vor der bevorstehenden Landtagswahl statt. Auf der Grundlage von 19 Beweisbeschlüssen sind zur Aufklärung der Vorgänge 400 Akten sowie diverse DVDs ausgewertet worden und in 22 zum Teil 11 Stunden dauernde Sitzungen wurden 28 Zeugen vernommen. In solch einem Minimalzeitraum für einen parlamentarischen Untersuchungs-

4 Vgl. Broker, ZParl 1999, 740.

5 Schneider 2001: 2605.

6 Ciesinski 1987: 20 f.

ausschuss bleibt kein Raum für formale Diskussionen in Form von der Interpretation der „sog. guten parlamentarischen Praxis.“ Und falls diese gewollten oder ungewollten Interpretationen doch stattfinden, gefährden sie auf Grund des vorgegebenen engen Zeitplanes die abschließende Bearbeitung des Untersuchungsgegenstandes und damit die Ausgestaltung des Minderheitenrechts zur Durchführung eines Untersuchungsausschusses. Als Beispiele seien hier das Datum der Einberufung der 1. konstituierenden Sitzung (ein Vorsitzender/eine Vorsitzende kann noch nicht einberufen, da die Wahl erst in der konstituierenden Sitzung erfolgt), die Terminierung und Reihenfolge der Zeugenvernehmung, die Vereidigung der Zeugen, die Kompetenzen der/des Vorsitzenden auch in Bezug auf das Aufrechterhalten einer terminierten Sitzung, die Benennung eines sogenannte Untersuchungsbeauftragten, die Ablehnung von Beweisanträgen in Anlehnung an § 244 STPO, der Umgang mit vertraulichen Unterlagen genannt.

Die normative Klarheit dieser Problembereiche wäre ein eindeutiges Signal für die demokratische Streitkultur im Niedersächsischen Landtag und darüber hinaus auch geeignet, zeitverzögernde formale Scheindiskussionen zu Gunsten einer demokratisch notwendigen und klaren Sachverhaltsaufklärung in angemessener Art und Weise sowohl für die Opposition als auch für die Regierungsfraktionen zu ermöglichen. Deshalb befasst sich diese Arbeit mit den inhaltlichen Schwerpunkten eines parlamentarischen Untersuchungsausschussesgesetzes für Niedersachsen.

Um einen Überblick über die Entwicklung der nationalen Besonderheiten zu gewinnen, wird zunächst die Entstehungsgeschichte von parlamentarischen Untersuchungsausschüssen aufgezeigt. Die Darstellung der historischen Wurzeln des parlamentarischen Untersuchungsrechts - insbesondere auf Bundes- und Landesebene. Denn anders als in England, wo sich das Untersuchungsrecht gewohnheitsrechtlich fortentwickelte, ist in Deutschland die konkrete Umsetzung des Untersuchungsrechts als Minderheitenrecht in vielen unterschiedlichen Facetten realisiert worden.

Angeregt durch meine parlamentarische Arbeit als Mitglied im 17. und 18. Parlamentarischen Untersuchungsausschuss des Niedersächsischen Landtages, als stellvertretendes Mitglied im 19. Untersuchungsausschuss und als Vorsitzende des 20., durch die bevorstehende Landtagswahl zeitlimitierten Ausschusses, entstand die Idee, praktische Erfahrung und Theorie miteinander zu verknüpfen und damit das Thema für meine Dissertation

1 Methodische Grundüberlegungen

1.1 Chancengleichheit der Opposition nach Art. 19 Abs. 2 NV

Die Fraktionen und die Mitglieder des Landtages, die die Landesregierung nicht stützen haben das Recht auf Chancengleichheit. So regelt Artikel 19 Absatz 2 der Niedersächsischen Verfassung die Chancengleichheit der Opposition. Zwar vermied es der niedersächsische Verfassungsgeber der Opposition einen Aufgabenkatalog zuzuweisen.¹

Nach dem Homogenitätsgebot des Artikel 28 Absatz 1 GG gilt die verfassungsmäßige Bildung und Ausübung einer Opposition als Bestandteil der freiheitlichen Grundordnung.² Und nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts³ wird ihr auch die Kontrolle der Regierung zugewiesen, die in der Regel von einer Minderheit wahrgenommen wird. Verfassungsnormen sollen Schutz bieten, Chancen eröffnen, Grenzen setzen.⁴

1.2 Parlamentarische Untersuchungsausschüsse nach Art. 27 NV

Ein herausragendes Mittel der Kontrolle der Regierung durch die Opposition⁵ sind parlamentarische Untersuchungsausschüsse⁶ und Artikel 27 der Niedersächsischen Verfassung enthält eine Garantieerklärung für das Einrichten und das Durchführen dieser oppositionellen, parlamentarischen Kontrollmöglichkeit in der Form des Minderheitenrechts. Im Gegensatz zu 14 anderen Bundesländern und dem Deutschen Bundestages hat der Niedersächsische Landtag kein Gesetz zur verfahrensrechtlichen Einrichtung, Gestaltung und dem

1 Neumann 2000, Art. 19: Rdn. 16.

2 BVerfG 2, 1 (12f.)

3 BVerfG 49, 70 (86)

4 Steffani, ZParl 1983: 396.

5 Hucko, ZParl 1979, 304.

6 Vgl. Hermes 1994: 349.

Ablauf von Untersuchungsausschüssen erarbeitet bzw. verabschiedet. Verfassungsrechtlich wäre aber eine solche Möglichkeit gegeben, da Artikel 27 Absatz 6 Satz 1 der Niedersächsischen Verfassung beinhaltet, dass das Verfahren von Untersuchungsausschüssen vom Landtag durch ein Gesetz geregelt werden kann.

1.3 Verfahrensgrundlage der Niedersächsischen Untersuchungsausschüsse

Soweit jedoch nichts anderes vom Landtag bestimmt ist, sind auf die Erhebungen der Ausschüsse nach Art. 27 Abs. 6 S. 2 die Vorschriften über den Strafprozess sinngemäß anzuwenden. Deshalb kommt als Verfahrensgrundlage für die parlamentarischen Untersuchungsausschüsse in Niedersachsen eine Kombination aus der Niedersächsischen Verfassung, dem Strafprozessrecht, dem Gerichtsverfassungsgesetz, der Geschäftsordnung des Niedersächsischen Landtages, der speziell beschlossenen Geschäftsordnung für den aktuellen Untersuchungsausschuss, der richterlichen Rechtsfortbildung und die auf langjähriger Parlamentserfahrung basierende „sog. gute parlamentarische Praxis.“ zur Anwendung.

Dieses verschachtelte und zum Teil ungeschriebene Verfahrensrecht der niedersächsischen Untersuchungsausschüsse führt zu Unklarheiten, und Unsicherheiten bei den Ausschussmitgliedern,⁷ die eine Totalrevision des parlamentarischen Untersuchungsverfahrens nahezu unausweichlich werden lassen.⁸ Denn obwohl das parlamentarische Untersuchungsrecht als Minderheitenrecht ausgestaltet ist, bleiben der Parlamentsmehrheit genügend Verfahrenskompetenzen, um die Untersuchungen zu erschweren oder zu verhindern.⁹ Eine wirksame Ausstattung einer Minderheit mit eingeschränkten Rechten in Bezug auf das parlamentarische Untersuchungsverfahren und der Schutz vor der Gefährdung dieser Rechte durch die Mehrheit ist deshalb in erster Linie durch einfachrechtliche Verfahrensregeln vorzunehmen, wobei nicht zu übersehen ist, dass es sich dabei auch wie bei anderen Regelungsfeldern des Staatsorganisationsrechts - letztlich um „konkretisiertes“ Verfassungsrecht handelt, dessen Wirkungskraft und Bestand an der Verfassung selbst zu messen ist.¹⁰

7 Vgl. Schröder in Thaysen/Schüttemeyer, 1988: 44.

8 Schneider 1988: M 55.

9 Müller 2003: 2.

10 Jekewitz, RuP 1987: 30.

1.4 Die systembedeutende Funktion der Oppositionsfraktionen

Normative Regelungen für parlamentarische Untersuchungsausschüsse haben nicht nur Einfluss auf den formalen Verfahrensablauf eines parlamentarischen Gremiums.¹¹ Ein separater Blick auf die verfahrenstechnische Seite ist zu eng gegriffen. Die Konsequenzen sind weitreichender, weil damit auch eine Auswirkung auf politische Gestaltungsprozesse verbunden ist.¹² Will man ein Verfahrensrecht für parlamentarische Untersuchungsausschüsse konzipieren so ist zunächst die Rolle der Opposition im parlamentarischen System angemessen zu analysieren oder besser gesagt, in einem politischen Gestaltungsprozess methodisch zu durchleuchten der für das parlamentarische System in unserem Gemeinwesen bedeutsam ist. Die Frage nach der Rolle der Oppositionsfraktionen betrifft nicht nur deren strukturelle sondern auch die systembedeutende Funktion.

Denn: die Tatsache, dass die parlamentarische Opposition den baldigen Machtwechsel¹³ als ihr wichtigstes Ziel im Auge behalten muss,¹⁴ sagt noch nichts über die legalen parlamentarischen Mittel aus, ihrem Hauptanliegen, dem Machtwechsel ein Stück näher zu kommen. Die klassische Aufgabenbeschreibung wird in der Literatur mit der sogenannten „oppositionellen Dreieinigkeit“ nämlich Kritik, Kontrolle und Alternative¹⁵ beschrieben.¹⁶ Diese kritische Auseinandersetzung mit der Regierungspolitik im Grundsatz und im Einzelfall muss aber auch eine praktisch umsetzbare demokratische Legitimationsmöglichkeit gegeben werden. Opposition und Regierung brauchen chancengleiche Arbeitsbedingungen. Das fängt mit einer innerparlamentarischen Redeordnung nach dem Prinzip Rede und Gegenrede an,¹⁷ setzt sich in der Möglichkeit von dringlichen Anfragen und dem Zitieren von Ministern und Ministerinnen in die Fachausschüsse fort.

11 Kipke 1985: 13.

12 Steffani, Zparl 1988: 548.

13 Vgl. Schmidt, 2004: 3.

14 Schneider 1989: 1072.

15 Sebaldt 1992: 17 ff. Sebaldt sieht in der Integration von Minderheitengruppen eine vierte Aufgabenbeschreibung.

16 Müller 2003: 8.

17 Schneider 1989: 1073 f.

1.5 Minderheiteninitiativen im Parlament

In drei Fällen kann eine Minderheit eines Parlamentes nicht nur selbst Initiativen ergreifen, sondern verbindlich Beschlüsse fassen, um besondere Verfahren parlamentarischer Kontrolle einleiten und teilweise auch mitbestimmen können.¹⁸ Es sind die Einsetzung von Enquetekommissionen, die Einsetzung parlamentarischer Untersuchungsausschüsse und in Niedersachsen die Anrufung des Staatsgerichtshofes.

Enquetekommissionen setzen sich auch aus parlamentsfremden Mitgliedern zusammen und durch die Anrufung von Verfassungsgerichten werden das Verfahren und die Entscheidung in justizielle Hand übergeben. Das klassische Oppositionsziel die Ablösung der Regierung kann hier nicht 1:1 umgesetzt werden. Ein maßgeschneidertes Minderheitenrecht mit der Umsetzungsmöglichkeit der klassischen Oppositionsfunktionen, Kritik, Kontrolle und Alternativenbildung ist allein der parlamentarische Untersuchungsausschuss. In diesem Sinne ist das Untersuchungsrecht bis heute in der Parlamentspraxis ein lebendiges Mittel parlamentarischer Kontrolle geblieben.¹⁹

1.6 Der dreidimensionale Politikbegriff

Bei den Stichworten Kritik, Alternative und Kontrolle liegt es nahe dem dreidimensionalen Politikbegriff methodisch mit einzubeziehen. Schließlich hat die deutsche Politikwissenschaft zur begrifflichen Klärung und Unterscheidung der komplexen Wirklichkeit von Politik die angelsächsischen Begrifflichkeiten *polity*, *policy* und *politics* übernommen.²⁰

1.6.1 *Polity*

Polity umfasst den politischen Handlungsrahmen. Dazu gehört zunächst die verfassungsrechtliche Ordnung aber auch sonstige Gesetze, Normen und Regeln. Es werden Prinzipien des Rechtsstaates vorgegeben.²¹ Oder provokanter ausgedrückt: Politische Willensbildung wird durch *polity* kanalisiert. Ein Verfahrensrecht für Untersuchungsausschüsse, das die Umsetzung eines verfassungsrechtlich garantierten Minderheitenrechtes konkretisiert und umgesetzt ist unter der Dimension von *polity* zu subsumieren.

18 Steffani 1989: 1355.

19 Schröder 1989: 1255.

20 Vgl. Nohlen 1998: 544.

21 Naßmacher 2004: 2.

1.6.2 *Policy*

Aber ist auch *policy*, die inhaltliche Dimension von Politik in der Erscheinungsform von politischen Programmen, Aufgaben und Zielen erfasst? Schließlich gehört zu den Merkmalen von *policy* Aufgabenerfüllung, Gestaltung und Wert- und Zielorientierung!²² Nein, ein Untersuchungsausschussgesetz ist ein verfahrensrechtliches Reglement um mögliche politische Inhalte durch Informationen zu erlangen aber keine politische Programmgestaltung. Es ist die normative Legitimation für die Minderheit politische Vorgänge der Mehrheit zu durchleuchten. Sicherlich ergeben sich aus dieser Handlungsweise mögliche oppositionelle Alternativangebote in sachlicher Hinsicht. Es handelt sich hierbei lediglich um das Mittel zum Zweck oder um eine Vorstufe zur späteren Programmgestaltung aber nicht um eine Programmgestaltung ihrer selbst willen.

1.6.3 *Politics*

Und der verbleibende Begriff, in der politische Dreidimensionalität, Politik als Prozess, also *politics*? Schließlich hat Politik eine prozessuale Dimension, die sich auf Interaktionen bezieht. Hier geht es immer um die Frage, wer in welcher Weise an den Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen beteiligt wird.²³ Gerade in demokratischen Systemen geht es immer um das Sammeln von Zustimmung und der Einwilligung zu den Handlungsprogrammen. *Politics* meint also den Kampf zwischen verschiedenen Gruppen und Personen um Macht, Machtanteile und Einflussnahme.²⁴ Zwar kann ein Untersuchungsgegenstand eines Ausschusses immer nur ein abgeschlossener Vorgang sein. Sozusagen eine Überprüfung im Nachhinein, ob z. B. das Vergabeverfahren für das Bauvorhaben eines Tiefseewasserhafens ohne Einflussnahme der Regierung erfolgt ist oder ob der Unfall mit dem Transrapid hätte verhindert werden können. Daraus können jedoch politische Konsequenzen entstehen, die in der Veränderung des bestehenden Personenbeförderungsgesetzes oder der Verbesserung eines Vergaberechts bestehen.

22 Caduff 2009: 3.

23 Nohlen 1998: 544.

24 Caduff 2009: 3.

1.7 Ergebnis

Deshalb kann ein Untersuchungsausschussgesetz durch die Ausgestaltung des Minderheitenrechts das in Gang setzen eines Entscheidungsprozesses oder die Vorbereitung eines politischen Programmes oder die Durchsetzung von Macht bewirken und damit auch die klassischen Merkmale von politics nämlich Macht, Konsens und Durchsetzung bewirken. Oder einfacher ausgedrückt: Polity ermöglicht politics und damit auch die Umsetzung von Chancengleichheit für die Oppositionsfraktionen. Auch deshalb ist der Kritik von Meinhard Schröder zuzustimmen:

Ein Gesetzgeber, der dies weiterhin unterlässt, missachtet seine Verantwortung, die wesentlichen Entscheidungen in grundlegend normativen Bereichen zu treffen.²⁵

Doch bei der Forderung eines konkret ausgestalteten parlamentarischen Untersuchungsrechtes ist zunächst zu hinterfragen: Wie und unter welchen Bedingungen ist dieses parlamentarische Minderheitenrecht in Deutschland und speziell in Niedersachsen historisch entstanden?

25 Schröder 1988: 45.

2 Entstehung und Entwicklung des parlamentarischen Untersuchungsrechts in Deutschland

Bis zur Novemberrevolution von 1918 hat das Enqueterrecht in Deutschland ein außerordentlich bescheidenes Dasein geführt. Während sich die Vorläufer des englischen Untersuchungsrechts bis in das 11. Jahrhundert zurückverfolgen lassen und beide Häuser des amerikanischen Kongresses bereits 1792 Untersuchungsausschüsse einsetzten, wurde in Frankreich im Gefolge der Revolution von 1789 ein unbestrittenes gewohnheitsrechtlich anerkanntes Untersuchungsrecht des Parlaments etabliert.¹

2.1 Entwicklung in den Ländern seit 1816

Im monarchistisch geprägten Deutschland des 19. Jahrhunderts machte das parlamentarische Enqueterrecht erst sehr spät von sich reden. „Das monarchistische Prinzip war den parlamentarischen Untersuchungen abhold“.² Für die im Rahmen der Wiener Schlussakte laufende Verfassungsdiskussion waren die Parlamente ein sichtbares Zeichen abgerungener Machtbefugnisse. Die mitwirkende Tätigkeit durfte man ihnen nicht mehr versagen, aber von jeder eigentlichen Wirkung waren die Parlamente noch ausgeschlossen.³ Dahlmann charakterisierte 1847 die parlamentarische Arbeit als „mitgesetzgebend, gesetzwährend, aber eben darum nicht mitregierend, nicht mitverwaltend.“⁴

1 Brocker in: Glauben/Brocker § 2,I, Rdn.10.

2 Lammers in: Anschütz/Thoma, 455.

3 Biedermann: 17.

4 Vgl. Dahlmann, Die Politik auf den Grund und das Maß der gegebenen Zustände zurückgeführt, 165, Zitiert in Biedermann, 17.

2.1.1 *Das Untersuchungsrecht von Sachsen-Weimar-Eisenach*

Erstmals benannt wurde das Untersuchungsrecht im „Grundgesetz über die landesständische Verfassung“ des Großherzogtums Sachsen-Weimar-Eisenach⁵ vom 5. Mai 1816.⁶ Im § 91 dieser Verfassung wurde der Versammlung der Landesstände das Recht eingeräumt, „wo sie es tunlich fände, Ausschüsse zur Bearbeitung einzelner Gegenstände und zur Anstellung von Untersuchungen niederzusetzen“.⁷ Auch wenn von dieser Möglichkeit niemals Gebrauch gemacht wurde, handelt es sich hier um die Geburtsstunde des parlamentarischen Untersuchungsrechts in Deutschland. Emmerich spricht von einer „Art“ eines parlamentarischen Untersuchungsrechts.⁸

Die Idee des parlamentarischen Untersuchungsrechts gewann auch erste Konturen, weil es sich hier nicht nur um die Erwähnung einer möglichen Enquete handelte, sondern mit dieser Verfassung auch gleichzeitig Verfahrensvorschriften für eine Untersuchung formuliert wurden.⁹ Einmal ins politische Leben gerufen, war die Verfassungsidee eines Untersuchungsrechts unwiderruflich.¹⁰

2.1.2 *Die Entwicklung von Sachsen Hildburghausen*

Diese Entwicklung wurde 1818 mit der Verfassung von Sachsen Hildburghausen fortgesetzt. Mit § 18 dieser Verfassung wird dem Landtag eine Teilnahme an der Untersuchung der Rechtmäßigkeit von Wahlen zugesichert.¹¹

In Kurhessen bedurfte es des Anstoßes der französischen Julirevolution von 1830, um an zuvor gescheiterten Bemühungen, Verfassungen zu erarbeiten, anschließen zu können. Die Erwartungshaltung in der Bevölkerung war groß. Aus allen Teilen des Landes gingen Petitionen für einen Verfassungsentwurf

5 Simons 1991: 29.

6 Cordes 1958:4.

7 Weustermann:6.

8 Emmerich 1934: 2.

9 GG über die Landesst.Verf. des Gr.hrzt Sachsen-Weimar-Eisenach vom 5.5.1916:
§ 92: Solche Ausschüsse bestehen aus drei oder fünf Personen. Der Landmarschall ernennet ein Mitglied, welches den Vorsitz führt, die übrigen wählt die Versammlung, ohne Rücksicht auf Stand oder Provinz.

§ 93: In der Sitzung des Ausschusses führt ein Mitglied desselben Protokoll. Die Beschlüsse werden nach Mehrheit der Stimmen gefasst und kommen weiter zum mündlichen und schriftlichen Vortrage, bei dem Landtage. Bei den Erörterungen darüber hat jedes Mitglied des Ausschusses wieder seine Stimme, als Mitglied des Landtages überhaupt.

10 Masing:7.

11 Biedermann: 1929: 13.

ein. Das Vorwort zu dieser Verfassung begann auch deshalb mit dem Satz: „Auch für Kurhessen ist die Morgenröte einer besseren Zukunft angebrochen“.¹² Verfassungsrechtlich zukunftsweisend für diese Zeit war der § 93, der durch diese Verfassung eine Kontrollkommission legitimierte:

„Ein jeder von den Landesständen zu einer vorbereiteten Arbeit oder Geschäftsleitung gewählter Ausschuss kann zur Erlangung von Aufschlüssen über die ihm vorliegenden Gegenstände mit der kurfürstlichen Landtagskommission sich benehmen oder schriftliche Mitteilungen von den einschlägigen Behörden, und zwar hinsichtlich der im § 144 erwähnten Angelegenheit unmittelbar einziehen, auch die persönliche Zuziehung von denen dazu sich hauptsächlich eignenden Staatsbeamten durch die genannte Kommission veranlassen.“

Auch wenn dieser § 93 weit davon entfernt ist, allen Bedürfnissen eines Parlaments auf Anstellung eigener Untersuchungen gerecht zu werden, so bringt er doch die Idee eines Enqueterectes in der Form eines Informationsrechtes zum Ausdruck.¹³

2.1.3 *Fazit*

Die Verfassungen von Sachsen-Weimar-Eisenach, Sachsen Hildburghausen und Kurhessen blieben aber die große Ausnahme. Allein schon mit Rücksicht auf die geringe Größe dieser Staaten kam diesen Verfassungsbestimmungen keine nennenswerte praktische Bedeutung zu.¹⁴ Die Verfassungen der anderen Länder räumten im Höchstfall ein Klage- und Beschwerderecht ein.¹⁵ Diese Rechte wurden auch noch dahingehend eingeschränkt, dass nur die Regierung die erforderlichen Untersuchungen vornehmen könne. Noch 1840, also zu einer Zeit, als das Untersuchungsrecht in England, Frankreich und den USA zur selbstverständlichen parlamentarischen Praxis gehörte,¹⁶ schrieb der liberale Staatsrechtler von Rotteck, „dass die Regierung den Ständen Aufklärung über die Staatslage geben müsse, dass die nötigen Untersuchungen aber von Seiten der Regierung zu veranstalten seien“.¹⁷ Mit solchen verwehrten Rechten sollten die Parlamente als Staatsorgane isoliert

12 Die kurhessische Verfassung von 1831, Ausstellung des Staatsarchivs Marburg, digitales Archiv Marburg, Ausstellungsübersicht 1.

13 Biedermann: 15.

14 Kahn 1931: 3.

15 Steffani 1960: 158.

16 Heck 1925: 9.

17 Von Rotteck: 256.

werden und in der Konsequenz wirkungslos bleiben. Von Mohl¹⁸ bezeichnete dieses Staatsverständnis als „einen unglücklichen Dualismus zwischen Regierung und Volk“. ¹⁹ Die Regierungen blieben damit Herren des Untersuchungsverfahrens und wiesen damit den Parlamenten eine handlungsunfähige Rolle zu. Letztendlich verfügten weder Versammlungen noch Untersuchungsausschüsse jener Zeit über irgendwelche Sanktionsmöglichkeiten und es mangelte dem Enqueterrecht trotz seiner verfassungsmäßigen Niederschrift an der erforderlichen Effektivität. ²⁰ Das Untersuchungsrecht wurde unter solchen Voraussetzungen zur Bedeutungslosigkeit degradiert. Eine anwendbare Legitimationsgrundlage wurde erst mit der Revolution von 1848 entwickelt.

2.2 Das Untersuchungsrecht der Frankfurter Nationalversammlung von 1848/49

Die Entwicklung des parlamentarischen Untersuchungsrechts erhielt durch die Revolution von 1848 „ganz unvermittelt und ohne erkennbaren Übergang“ ²¹ mächtige Impulse. Die Frankfurter Nationalversammlung bekannte sich 1848/49 zu einem parlamentarischem Untersuchungsrecht.

2.2.1 Die Geschäftsordnung der Nationalversammlung

Dies spiegelt sich auch in der von Robert de Mohl²² ausgearbeiteten Geschäftsordnung vom 18. Mai 1848 wieder, mit der ein Meilenstein im deutschen Enqueterrecht gesetzt wurde. § 24 dieser Geschäftsordnung bestimmte, dass die Versammlung einem Ausschuss das Recht einräumen könne, „Zeugen und Sachverständige vorzufordern, zu vernehmen, vernehmen zu lassen oder mit Behörden in Verbindung zu treten“. ²³ Als bald wurde auf Antrag des

18 Die Geschäftsordnung wurde maßgeblich von Robert de Mohl geprägt, der seine „Vorschläge zu einer Geschäftsordnung des verfassungsgebenden Reichtages“ Anfang 1848 vorgelegt hatte, vgl. dazu : Hatschek 1915: 95.

19 Von Mohl 1860: 51.

20 Friedrich 1991: 15.

21 Zweig 1913: 284.

22 Die Geschäftsordnung wurde maßgeblich von Robert de Mohl geprägt, der seine „Vorschläge zu einer Geschäftsordnung des verfassungsgebenden Reichtages“ Anfang 1848 vorgelegt hatte, vgl. auch Hatschek 1915: 95.

23 Abgedruckt bei Biedermann 1929: 22: § 24 der Geschäftsordnung der Nationalversammlung von 1848: „Ein Ausschuss hat, wenn er nicht ausdrücklich andere Aufträge von der Versammlung erhält, sich nur mit der Vorbereitung der ihm zugewiesenen Geschäfte zu beschäftigen und steht weder mit Behörden noch mit einzelnen außerhalb seiner in Verbin-

Abgeordneten Eisenmann diese Befugnis jedem Ausschuss zuerkannt,²⁴ sodass durch diese umfangreich eingeräumten Informations- und Kontrollrechte de facto jeder Ausschuss zu einem Untersuchungsausschuss von der Versammlung bestimmt werden konnte. Eine solche Bestimmung findet lediglich eine Parallele in der Untersuchungsbefugnis der Ausschüsse des amerikanischen Kongresses.²⁵ Mit dem Anstrich der Selbstverständlichkeit reklamierte man in der Paulskirche schnell ein allgemeines und umfassendes Informationsrecht für sich.²⁶

Dieser Weg des Umdenkens wurde aber auch kritisch begleitet. So beantragte der Abgeordnete Rösler²⁷ mit Datum vom 3. Juni 1848 eine Erweiterung des parlamentarischen Untersuchungsrechts. Nicht nur die Aktenvorlagepflicht bei der Nationalversammlung selbst oder in den Ausschüssen, sondern auch die Vernehmung von Privatpersonen unter Zeugeneid sollte eingeführt werden. Im Grunde ging es bei diesem Antrag um die Angleichung an das im Ausland bereits etablierte Enqueterecht. So forderte Rösler, „dass die konstituierende Nationalversammlung sich dieselben Befugnisse beilegen (solle), welche die Gesetzgebenden Versammlungen anderer freier Staaten bereits besäßen.“²⁸ Diese, dem englischen Parlamentsrecht entliehenen Forderungen waren jedoch nicht durchsetzbar. Auch von Mohl versuchte zumindest den Sinngehalt der englischen Untersuchungspraxis auf Deutschland zu übertragen.²⁹ Hinsichtlich der Bindung der Ausschüsse an ihre Aufgabe (Instruktionen), wie es in England der Fall ist, setzte er sich mit der Formulierung des § 24 der Geschäftsordnung durch. Seine ideale Besetzung der Ausschüsse, die er mit „Niedersetzung eines Ausschusses, zu dem der Antragende selbst die Mitglieder vorschlägt“ formulierte, fand keinen Anklang.

Nach Auffassung von Hatschek lassen solche Bedingungen nur in England erfüllbar, weil langjährige Gewohnheit es gar nicht anders erlaubt. „Eine solche Haltung ist aber von einer ganz neuen Versammlung, welche keine Geschichte noch Erfahrung hat, nicht zu erwarten; auch würde längere Zeit

„dung, jedoch kann die Versammlung einem Ausschuss das Recht einräumen, Zeugen und Sachverständige vorzufordern, zu vernehmen und vernehmen zu lassen oder mit Behörden in Verbindung zu treten. In keinem Falle darf er ohne einen Auftrag über seine ursprüngliche Aufgabe hinausgehen.“

24 Klein in: Maunz/Düring § 44, Rdn.11.

25 Steffani; 159, vgl. dazu den „Legislative Reorganization Act of 1946“, Section 136.

26 Masing: 15.

27 Biedermann 1929: 20.

28 Vgl. Sten. Berichte der Nat.-Vers., 2434 f.

29 Hatschek 1922. 93 ff; Steffani 1991: 160.

hingehen, ehe die politische Meinung und das Verhalten des einzelnen zum fraglichen Gegenstande irgend bekannt wäre“.³⁰ Mit diesem Beispiel stellt Hatschek die Unvereinbarkeit von englischem Gewohnheitsrecht und den deutschen Erstvorstellungen eines parlamentarischen Untersuchungsrechts heraus. Was in England historisch langsam gewachsen und zur Selbstverständlichkeit geworden ist, ist in der praktischen Umsetzung nicht in kürzester Zeit auf Deutschland übertragbar.

2.2.2 *Die Abgeordneten-enquete der Nationalversammlung*

Die Diskussion um die Ausgestaltung eines Untersuchungsrechts grundsätzlicher Art wurde in der Nationalversammlung durch eine die Parlamentarier direkt betreffende Abgeordneten-enquete ausgelöst.³¹ Das Kriminalgericht der Stadt Frankfurt ermittelte wegen Verdachts der Aufruhr und anderer Straftatbestände gegen die Abgeordneten Simson, Schlöffel, von Trier und Zitz und konnte wegen der am 30.09.1848 verabschiedeten Immunitätsregelung ohne Zustimmung des Parlaments keine Verhaftungen und strafrechtlichen Untersuchungen vornehmen. Bevor es zur Aufhebung der Immunitätsregelung nach dem Reichsgesetz kommen konnte, kam es zur ersten Anweisung eines Arbeitsauftrages an einen Untersuchungsausschuss i. S. d. § 24 der Geschäftsordnung. Prof. Dr. Eduard Simson aus Königsberg, Vizepräsident der Nationalversammlung und in einem späterem Amt von 1879-1891 auch Präsident des Reichsgerichts, schlug vor, die strafrechtlichen Beschuldigungen gegen die Abgeordneten erst einmal in einem Ausschuss nach den Vorgaben des § 24 der Geschäftsordnung klären zu lassen.³² Mit diesem juristischen Schachzug wurde eine intensive Debatte über die Grundzüge des Untersuchungsrechts ausgelöst, die grundlegende Positionen des Parlaments skizzierte. In dieser Plenardebatte wurde auch erörtert, inwieweit ein Staat, dessen Verfassung auf dem Gewaltenteilungsprinzip basiere, überhaupt Untersuchungsbefugnisse einräumen werden könnten.³³ Thema dieser Diskussion war aber nicht nur das tiefe Misstrauen in die überragende Machtkonzentration der Exekutive und einer gewünschte Umkehr der Machtverhältnisse zu Gunsten des Parlaments. Problematisiert wurde vielmehr auch die Frage, inwieweit ein Parlament in justizielle Kompetenzen eingreifen dürfe.³⁴ Mit dem

30 Hatschek 1922: 95.

31 Masing 1998: 10.

32 Biedermann 1929: 20 f.

33 Steffani 1960: 159.

34 Masing 1998: 10.

Wortbeitrag des Abgeordneten Beseler wird dies besonders deutlich: „...dass wir durch unser Gesetz die Selbständigkeit der Nationalversammlung haben aufrechterhalten, keineswegs aber einen Gerichtshof haben begründen wollen“.³⁵ Nach einer erregten Diskussion über die Abgrenzung zur Gerichtsbarkeit wurde dieser Ausschuss auch nach den konkreten Vorgaben des § 24 der Geschäftsordnung eingesetzt. Der Arbeitsauftrag bestand in der Untersuchung der Frage, ob „hinreichender Anlass bestehe, die Immunität von drei Abgeordneten aufzuheben“. Praktisch endet die Ausschussarbeit mit einem die Immunitätsaufhebung befürwortenden Abschlussbericht,³⁶ der sich aus grundsätzlichen Erwägungen schließlich doch allein auf die übermittelten Gerichtsakten stütze.³⁷

2.2.3 *Fazit*

Auch wenn die Abgrenzungsdiskussionen hinsichtlich der Kompetenzen von Justiz und parlamentarischen Untersuchungsausschüssen einen notwendigen Entscheidungsprozess im Parlamentsrecht bewirkte, stellte diese erste Befugniszuweisung an einen Untersuchungsausschuss durch ein Parlament auf Reichsebene eine Besonderheit dar: die kurzfristige und scheinbar problemlose Übernahme vom englischen Parlamentsrecht. Das Untersuchungsrecht war zu diesem Zeitpunkt weder durch Verfassung noch Gesetz fixiert bzw. abgesichert. Eine mögliche Begründung ergab sich lediglich durch die innerparlamentarisch und untergesetzlich geltende Geschäftsordnung. Dieses wohl dem englischen Parlamentsrecht entlehene Selbstverständnis trug dazu bei, den Gedanken der parlamentarischen Exekutivkontrolle in die Verfassung zu transformieren.³⁸ Ein Gewohnheitsrecht wie in anderen Ländern entwickelte sich daraus jedoch nicht.

Folgerichtig fand das parlamentarische Untersuchungsrecht Eingang in den § 99 der Reichsverfassung von 1849³⁹ und im gleichen Jahr mit identischem Wortlaut in die Erfurter Unionsverfassung.⁴⁰ Der beschlossene Gesetzestext, „das Recht des Gesetzesvorschlages, der Beschwerde, der Adresse und der Erhebung von Thatsachen sowie der Anklage von Ministern steht jedem

35 Sten. Berichte der Nat.-Vers., S. 2434.

36 Sten. Ber. NV., v. 16.10. 1848: 2637-2645.

37 Masing: 10, Vgl. auch Sten. Bericht der Nat.-Vers., 2637-2645.

38 Friedrich: 17 f.

39 Vgl. Damkowski 1987: 20.

40 Kahn 1931: 3; Kaufhold 1928: 1.

Hause zu“⁴¹ grenzte die Arbeitsmöglichkeiten der Untersuchungsausschüsse in erheblichem Maße ein. Der Verfassungstext gewährleistete weder die Ladung von Sachverständigen noch die Ladung Zeugen und qualifizierte die Ausschüsse damit zu Kontrollgremien 2. Klasse. Diese Verfassungsdiskussion bewirkte aber einen Nachahmungseffekt in den deutschen Ländern. So wurde das Enqueterecht in die Verfassungen von Gotha,⁴² Schleswig-Holstein,⁴³ Waldeck-Pyrmont⁴⁴ und Hamburg⁴⁵ aufgenommen. Bayern begnügte sich mit einer einfach gesetzlichen Regelung mit „dem Gesetz, den Geschäftsgang des Landtags betreffend“.⁴⁶ Allerdings war das Länderrecht mit sehr unterschiedlicher Berechtigungsbefugnis ausgestattet. Das Untersuchungsrecht reichte von der bayrischen Minimalbefugnis, der freiwilligen Heranziehung von Sachverständigen ohne Kostenerstattung, bis zum weiterreichenden Recht zwangsmittelbewehrter Zeugenvernehmung in Hamburg, das eine Erzwingung der Aussage durch ein Festsetzungsgeld von bis zu 30 Mark vorsah.⁴⁷ Die Einräumung des Enqueterechts ist in dieser Zeit aber nicht in die Geschichtsbücher des Parlamentsrechts eingegangen, weil das Untersuchungsrecht in dieser Zeit in der Praxis keinen herausragenden Platz einnahm.

Die neue Tendenz, das Untersuchungsrecht in den Verfassungen festzuschreiben und damit weiterzuentwickeln, wurde nicht von allen Ländern positiv begleitet. Die anderen Einzelstaaten verzichteten auf ein Enqueterecht oder beschränkten die Untersuchungsbefugnis auf die Gesetzgebung.

2.3 Die Entwicklung in Preußen

2.3.1 Ablehnung eines zentralistischen Untersuchungsrechts

Preußen kritisierte von Anfang an die Integration des Untersuchungsrechts in die Reichsverfassung. Dies war aber auch bezeichnend für die damalige föde-

41 Schmidt-Hartmann 1994: 8.

42 Staatsgrundgesetz v. 26. März 1849, § 67; abgedr. bei Biedermann 1929: 27.

43 Staatsgrundgesetz v. 15. Sept. 1848, Art. 73; aaO. Biedermann: 26.

44 Verfassung v. 23. Mai 1849, § 66 u. Verfassung v. 17. Aug. 1852, § 64; aaO Biedermann: 25.

45 Verfassung v. 11. Jul. 1849, Art. 85 u. Verfassung v. 28. Sep. 1860, Art. 51; aaO. Biedermann: 25 f.

46 Gesetz den Geschäftsgang des Landtags betreffend v. 19. Jan. 1872, Bayr.GBl. 173 mit 192, Art. 33 f.

47 Masing 1998: 10.

ralistische separate Denkart der Einzelstaaten,⁴⁸ da ein Einfluss bundesstaatlicher Natur befürchtet wurde.⁴⁹ „Man stand eben 1849 dem Gedanken eines wirklich zentral organisierten und geleiteten Reiches noch zu fremd gegenüber, als dass die Länder es einem vom Volkshause eingesetzten Untersuchungsausschusses gestattet haben würden, ihre Verwaltung auf die Rechtmäßigkeit ihrer Tätigkeit untersuchen zu lassen“.⁵⁰ Preußen lehnte deshalb wegen befürchteter Beeinträchtigung⁵¹ seiner Souveränität und Selbstständigkeit ein zentralistisches Enqueterecht ab.⁵² Die Bildung eines einheitlichen deutschen Reiches war aber auch endgültig gescheitert, nachdem Friedrich Wilhelm IV. von Preußen die „Wahl“ zum deutschen Kaiser mit Empörung ablehnte und in der Konsequenz das Frankfurter Parlament aufgelöst wurde. Die Paulskirchenverfassung und damit auch die Untersuchungsrechte wurden zur Makulatur degradiert. Eine weitere Anwendung und Ausgestaltung eines praktikablen Enqueterechts auf Reichsebene war deshalb vorerst zum Scheitern verurteilt.

2.3.2 *Untersuchungsausschüsse ohne verfassungsrechtliche Verankerung*

Das preußische Untersuchungsrecht begann im Juni 1848 ohne eine verfassungsmäßige Verankerung.⁵³ Ohne ausdrückliche Rechtsgrundlage wurden zur Frage nach den Ursachen des Blutbades im Großherzogtum Posen⁵⁴ und später zur Lage der preußischen Linnenmanufaktur⁵⁵ zwei Untersuchungsausschüsse aufgrund allgemeiner parlamentarischer Grundsätze eingesetzt. „Wir sind hier versammelt auf Wunsch des Volkes, eine Versammlung, die aus eigener Machtvollkommenheit zu entscheiden hat, was als wahr und

48 Vgl. Kahn 1931: 3.

49 Heck 1925: 9.

50 Emmerich 1934: 3.

51 Kollektivnote vom 1.3.1849, abgedruckt bei F. Wiegand, Sten.Ber über d. Verh. der deutschen const. NV, 1849: 5543: „Auf das Recht der Untersuchungen wird verzichtet werden können. In der vorgeschlagenen Allgemeinheit verliehen, würde es in einem Bundesstaate noch viel größere Abstände mit sich führen, als in einem Einzelstaate, in dem daraus die Befugnis einer Einmischung in die inneren Angelegenheiten der Staaten abgeleitet werden könnte.“

52 Simons 1991: 89.

53 Biedermann 1929: 28.

54 Sten. Ber., PrNV v. 2.6.1848: 79 ff.

55 Sten. Ber., PrNV v. 28.6.1848: 281 f.; „Ausschuss zur Untersuchung der eigentümlichen Verhältnisse der Weber und Spinner, sowie der gesamten preußischen Linnenmanufaktur.“

nicht als wahr anzusehen ist“⁵⁶, begründete der Abgeordnete Reuter die Kompetenz der Preußischen Nationalversammlung zur eigenständigen Untersuchung der Vorfälle in Posen. Dieser noch nicht verfassungsrechtlich abgesicherte Anspruch war getragen von den Überlegungen, in freier Repräsentation bürgernahe Politik eigenständig zu verantworten.⁵⁷

2.3.3 *Das Untersuchungsrecht in der preußischen Verfassung von 1850*

Für das eigene Territorium hat Preußen das Enqueterecht dann auch mit der Verfassung vom 31. Januar 1850 abgesichert. Der Art 82 dieser Verfassung lautet:⁵⁸

„Eine jede Kammer hat die Befugnis behufs ihrer Information Kommissionen zur Untersuchung von Tatsachen festzusetzen.“⁵⁹

Damit wurde das Enqueterecht generell erwähnt und vom Grundsatz her bejaht, eine Konkretisierung hinsichtlich der Kompetenzen einer solchen Kommission aber vermieden. Machtbefugnisse, wie z. B. die eidliche Zeugenvernehmung oder eine Rechtshilfeverpflichtung der Behörden gegenüber den Untersuchungsausschüssen, konnten daher nicht zur Anwendung kommen. Ein parlamentarischer Regelfall ist das Enqueterecht zu dieser Zeit auch nicht geworden. Die damalige preußische Regierung verstand es meisterhaft, dieses Institut zur vollständigen Bedeutungslosigkeit herabzudrücken.⁶⁰

2.3.3.1 Die Umsetzung des Untersuchungsrechts

Von der Regierung akzeptiert wurde der sog. „Bankenausschuss“, der 1851/52 das System des Banken- und Kreditwesens sowie den Geldverkehr durchleuchtete. Anders verhielt es sich mit der Kontrollenquete von 1863/64 wegen behaupteten Wahlbetrugs durch die Regierung.⁶¹ Hier sollten Fälle von Wählerbeeinflussungen und Wählerverfolgung untersucht werden. Obwohl die große Mehrheit der Parlamentarier diesen Ausschuss durchsetzen

56 Sten. Ber.,PrNV v. 2.6.1848: 81.

57 Masing: 16.

58 Diese Bestimmung war wortgleich dem Art. 40 der belgischen Verfassung des Jahres entnommen.

59 Abgr. bei Kahn: 4.

60 Kahn: 4.

61 Friedrich 1991: 22 f.

wollte,⁶² wurde der Wille des Parlaments nicht umgesetzt. Bezeichnend für die Einstellung der Regierung zum kritischen Untersuchungsrecht war die Bemerkung des damaligen Innenministers Eulenburg zu diesem Wahlprüfungsantrag: „dass eine solche wider den Willen der Regierung eingesetzte Kommission des Entgegenkommens seitens der Regierung sich nicht werde zu erfreuen habe“.⁶³

Während sich die Parlamentarier auf die „implied powers-Theorie“⁶⁴ beriefen, ging die Regierung von der sog. „Lückentheorie“ aus.⁶⁵ Nach dieser „Regierungstheorie“ wurden alle Kompetenzfragen, die sich auf Lücken in der Verfassung bezogen, zugunsten der monarchistischen Gewalt, d. h. der Exekutive, entschieden.⁶⁶ Als das Abgeordnetenhaus daher am 28. November 1863 mit sehr großer Majorität einen Untersuchungsausschuss „behufs der Information des Hauses wegen der bei den letzten Wahlen der Abgeordneten vorgekommenen gesetzwidrigen Beeinflussung und noch fortwährenden Verfolgung der Wähler und der Verkümmerng des verfassungsgemäßen Wahlrechts und der Wahlfreiheit preußischer Staatsbürger“ einsetzte, reagierte Bismarck postwendend mit folgendem Erlass vom 18. Dezember 1863: „Alle mittelbaren und unmittelbaren Staatsbeamten, Requisitionen irgendwelcher Art seitens der sogenannten Untersuchungskommissionen des Hauses der Abgeordneten keinerlei Folge zu geben.“⁶⁷

2.3.3.2 Die Verfassungsrealität des Untersuchungsrechts in Preußen

Die Erklärung der zweiten Kammer, das Vorgehen der Regierung mit großer Mehrheit für verfassungswidrig zu erklären, blieb ohne Folgen. Damit wurde der Untersuchungskommission die Arbeitsgrundlage entzogen und die parlamentarische Kontrollenquete durch Bismarck der Lächerlichkeit preisgegeben.⁶⁸ Der Parlamentspräsident Grabow stellte deshalb am 25. Januar in tiefer Verbitterung fest: „Die liberalen Grundsätze des Jahres 1858 sind verlassen! Die Machtfrage verdrängt in unserem engeren und weiteren Vaterland

62 Vgl. Biedermann: 31.

63 Zitiert in Heck: 10.

64 Nach einer Entscheidung des Supreme Court besitzt das Parlament nicht nur die Befugnisse, die ihm ausdrücklich durch die Verfassung eingeräumt sind, sondern auch diejenigen, die notwendig und geeignet sind, die ausdrücklich gewährten Befugnisse wirksam werden zu lassen.

65 Fraenkel: 110.

66 Friedrich: 23.

67 Zitiert bei Steffani: 162.

68 Steffani 1960: 162.

die königlichen Worte: Die Welt muss wissen, dass Preußen überall das Recht zu schützen bereit ist. Mit ihr ist die Reaktion wieder aufgetreten. Sie setzt den Absolutismus zum Erben des Scheinkonstitutionalismus ein“.⁶⁹ Im Balanceverhältnis Legislative-Exekutive hatte die Exekutive den Machtkampf eindeutig für sich entschieden und das parlamentarische Untersuchungsrecht als Informations- und Kontrollrecht des Parlamentes blieb vorerst auf der Strecke. Das in der Verfassung allgemein, ohne konkrete Durchsetzungsbefugnis, geregelte Enqueterecht in der Preußischen Verfassung konnte keine praktische Anwendung im Parlament bewirken. Dieser historische Rückschritt des Enqueterechts, das im Ausland als selbstverständliches Recht den parlamentarischen Alltag bereicherte, hatte nicht nur für die Gegenwart, sondern auch für die kommenden Jahrzehnte gravierende Konsequenzen. Sowohl in der Verfassung des Norddeutschen Bundes von 1867⁷⁰ als auch der des Reiches von 1871 hat das Enqueterecht keine Berücksichtigung gefunden.⁷¹ Auch hier wurde eine Kompetenzüberschreitung zu Lasten der Einzelstaaten befürchtet.⁷² Ebenso erfolglos blieben die in den Jahren 1891-1913 von der Sozialdemokratie initiierten Versuche,⁷³ das parlamentarische Untersuchungsrecht in der Verfassung zu verankern.⁷⁴ Untersuchungen wurden fortan durch Regierungskommissionen durchgeführt oder solchen, die auf spezialgesetzlicher Grundlage eingesetzt wurden. Charakteristisch für die ablehnende Einstellung zu unabhängigen Untersuchungskommissionen in diesen Jahren war der Beitrag des Staatsrechtlers Bornhak,

69 Sten. Ber. d. Abgeordnetenhauses v. 25.1.1864, 118.

70 Die Äußerungen des Abgeordneten begründen diese Scherer belegen diese Handlungsweise: Zitiert in: Sten. Ber. über die Verh. D. Reichstages d. Norddeutschen Bundes. S. v. 29.3.1867: 446; auch in: von Holtzendorff/Bezold (Hrg.), Materialien d. Deutschen Reichsverfassung, 1873, Bd. II:93 f.: „Und auch hier muß ich sagen, daß, wenn dieses Recht in Einzelstaaten und bei einer Versammlung, welche eine unbegrenzte legislative Kompetenz hat, noch am Platze sein kann, es doch für eine Versammlung, die nur für bestimmte zwecke der Legislative da ist, unmöglich statiert werden kann. Die Commissionen, die mit der Erhebung der Thatsachen vertraut werden sollen, müssen sich doch notwendigerweise innerhalb der Kompetenz des Reichstages bewegen. Wer aber soll, wenn dieses Recht ganz allgemein statuiert wird, diese Kompetenz definieren? Sobald sie das Amadement annehmen, wie es Ihnen hier vorgeschlagen wird, würde die Befugniß, die über jede beliebige Thatsache Zeugen und Sachverständigernvernehmungen zu veranlassen, unbedingt dem Reichstage vindicirt sein und er würde der größten Gefahr sich aussetzen, fort und fort über seine Kompetenz hinausgreifen und dadurch unnöthigerweise Conflictte herbeiführen.“

71 Klein in MDH, Art. 44, Rdn.12.

72 Simons 1991: 90.

73 Vgl. Reichstagsverhandlungen v. 9.12. 1891, 3287 ff. und Bd. 121, Nr. 39, (Antrag Auer und Genossen).

74 Zweig: 297 f.

veröffentlicht 1911: „Durch die verfassungsmäßige Möglichkeit eine solche Kommission zu bestellen wäre jedes Vertrauensverhältnis zwischen Regierung und Landtag ausgeschlossen. Es ist jedoch nicht anzunehmen, dass der Gesetzgeber das Misstrauen zwischen Regierung und Volksvertretung zu einer selbstständigen Einrichtung des preußischen Verfassungsrechts machen wollte“.⁷⁵ Hierin spiegelt sich auch sinnbildlich die antiparlamentarische Haltung jener Zeit in Deutschland wieder.⁷⁶ Steffani entlarvt diese Art der Argumentation mit dem Satz: „Treffender lässt sich die parlamentarische Verantwortungslosigkeit einer Bürokratie wohl kaum begründen und beschreiben.“⁷⁷ Deshalb stellt Zweig in seinem historischen Resümee resigniert fest: „Es zeigt sich, dass das Recht der parlamentarischen Untersuchung im deutschen Boden nicht Wurzel fassen konnte“.⁷⁸ Unabhängig von den Beschränkungen des Enqueterechts in der Praxis stritt die Verfassungsrechtslehre über die Zulässigkeit parlamentarischer Untersuchungen.

2.3.3.3 Die Korollartheorie von Zweig

Im Rahmen dieser pro und contra Diskussionen, die sich vordergründig auf sogenannte Kontrollenqueten bezogen, wählte Zweig einen ganz anderen Weg. Er definierte das parlamentarische Enqueterecht zunächst prinzipiell ohne einen konkreten Bezug auf Verfassungsordnungen und vertrat dies mit der von ihm geschaffenen - mit bis in die Gegenwart fortdauernder Wirkung - Korollartheorie.⁷⁹ Nach dieser Theorie wird das Untersuchungsrecht des Parlaments „als logisch oder juristisch notwendiges Korollar der der Volksvertretung zugewiesenen Tätigkeit, als sachliche Vorbereitung und Ergänzung jener Formalakte, in welchen ein Parlament seine verfassungsmäßige Zuständigkeit verwirklicht“.⁸⁰ War also die sachliche Zuständigkeit an ein Parlament gekoppelt, hing von deren Bestimmung alles weitere ab,⁸¹ d. h. das Untersuchungsrecht ist keine eigenständige Kompetenz, sondern lediglich Mittel zur Erfüllung der durch die Verfassung im Übrigen gestellten Aufgaben.⁸² Die Analyse der Entfaltung dieses Prinzips im konkreten Ver-

75 Borhak in: Preußisches Staatsrecht 1911, Bd. I, 460.

76 Brocker in: Glauben/Brocker, §2, II, Rdn.13.

77 Steffani: 163.

78 Vgl. Zweig 1913: ZfP Bd. 6, 293.

79 Vgl. Keßler 1963: 313: Die Korollartheorie ist hergeleitet aus dem altrömischen-rechtlichen Satz: *nemo plus iuris transferre potest quam ipse habet*.

80 Zweig: 267.

81 Klein in MDH, § 44 Rdn.13; Vgl. auch Richter 1991: 26.

82 Schleich 1985: 15.

fassungskontext, wie es durch Inanspruchnahme, Gewährung oder Forderung bestimmter Befugnisse zum Ausdruck kommt, ist dann erst der zweite Schritt.⁸³ Dieser Gedanke einer engen Bindung der Enquetekompetenz an diejenige des Parlaments hat sich nach Inkrafttreten der Weimarer Reichsverfassung unter den Begriff „Korollartheorie“⁸⁴ auch durchgesetzt.⁸⁵

2.3.3.4 Fazit

Der historische Rückblick des parlamentarischen Enqueterechts, beginnend von 1816 bis zur Weimarer Verfassung, stellt keine kontinuierliche Entwicklung des parlamentarischen Untersuchungsrechts dar. Mit den Verankerungen in den Verfassungen von Sachsen-Weimar-Eisenach, Sachsen Hildburghausen und Kurhessen gewann zwar die Idee des Enqueterechts als Informationsrecht des Parlaments erste Konturen. Eine anwendbare Legitimationsgrundlage wurde erst mit der Revolution von 1848 entwickelt. Der Geschäftsordnungstext der Frankfurter Nationalversammlung „Zeugen und Sachverständige vorzufordern, zu vernehmen, vernehmen zu lassen oder mit Behörden in Verbindung zu treten“, symbolisierte einen Meilenstein in der Geschichte des Enqueterechts. Die Einsetzung des ersten Untersuchungsausschusses basierte lediglich auf dieser innerparlamentarischen Geschäftsordnung ohne verfassungsgemäße Absicherung und ist auf das entlehnte Selbstverständnis des englischen Parlamentsrechts zurückzuführen. Einen zaghaften Beginn für die Entwicklung eines gewohnheitsrechtlichen Untersuchungsrechts hat es auf Reichsebene demnach gegeben. Eine Fortführung und Weiterentwicklung eines gewohnheitsrechtlich abgesicherten parlamentarischen Untersuchungsrechts wurde mit der Übernahme des Enqueterechts von 1849 in den Verfassungstextes abrupt unterbrochen. Die Verfassung grenzte die Untersuchungsbefugnisse ein und verhinderte damit eine selbstverständliche parlamentarische Vorladung von Zeugen- und Sachverständigenvorladungen zur Aufklärung von Untersuchungsaufträgen. Auch wenn diese „Verfassungsverankerung“ Impulsgeber für die Länderverfassungen⁸⁶ in Sachen Enqueterecht war, so wurde doch keine selbstverständliche Anwendung wie z. B. in England erreicht. Eine tatsächliche Weiterentwicklung des Untersuchungsrechts

83 Masing 1998: 23.

84 Di Fabio 1988: 24.

85 A.a. Lewald 1923: 292 f.; Dazu Steffani 1960: 171: A.A. ist Lewald, der dem Parlament eine „Generalkompetenz“ einräumen wollte, wodurch die Zuständigkeit der parlamentarischen Untersuchung gegenständlich nicht begrenzt sei. Mit dieser extremen Interpretation blieb Lewald jedoch allein.

86 S.o.: 17.

fand nicht statt. Der Dualismus von Exekutive und Legislative hatte kein wirkliches kooperatives Zusammenspiel erzielt. Letztendlich handelte es sich hier um ein erbittertes Ringen von Krone und Parlament um die Macht und das parlamentarische Untersuchungsrecht war ein Indikator für den Scheinsieg der Krone. Das Schicksal des parlamentarischen Untersuchungsrechts spiegelt deshalb „gleichsam mikroskopisch den Entwicklungsgang der parlamentarischen Macht wieder“⁸⁷ In Preußen kristallisierte sich diese Tendenz besonders deutlich heraus: Die mit großer Majorität vom Parlament verabschiedete Untersuchungenquete zum Thema „Wahlbeeinflussungen“ wurde von der Regierung erfolgreich torpediert und auch der Beschluss der zweiten Kammer, dass dieses Regierungshandeln eindeutig verfassungswidrig sei, veränderte die Situation nicht. Die Geringschätzung, die z.B. Bismarck dem Parlament entgegenbrachte, wird mit folgenden Zitat aus dem Jahre 1862 deutlich: „Es wäre jammerschade, diese Schwätzer jemals aufzulösen; bei mäßigem Feuer gesotten, werden sie ein vortreffliches Ingredienz für unsere konstitutionelle Küche liefern und die Krone wird ihnen schließlich die Wahrung der königlichen Rechte danken“.⁸⁸ Das preußische Beispiel wirkte deprimierend.⁸⁹ Deshalb war das Untersuchungsrecht und seine Entwicklung im 19. Jahrhundert kein Qualitätsmerkmal für ein eigenständiges Parlament. Auch eine verfassungsmäßige Absicherung war kein Garant für ein mögliches uneingeschränkt anwendbares Untersuchungsrecht des Parlaments. An das englische Parlamentsrecht angelehnte, aufgrund untergesetzlicher Einsetzungsbefugnis hergeleitete Untersuchungsausschüsse blieben im Versuchsstadium stecken und konnten sich nicht als Gewohnheitsrecht entfalten.

Das Enqueterecht des 19. Jahrhunderts ist deshalb auch kein vergleichbares Rechtsinstitut zum heutigen angewandten parlamentarischen Untersuchungsrecht. Von dem Gedanken eines funktionsfähigen Untersuchungsrechts war man noch weit entfernt. Da weder Parlament noch Untersuchungsausschüsse über Sanktionsmöglichkeiten verfügten, mit welchem auf eine Beeinträchtigung oder Vereitelung des Untersuchungsverfahrens durch die Regierung hätte reagiert werden können, fehlte dem Untersuchungsrecht trotz einer verfassungsrechtlichen Garantie die erforderliche Effektivität.⁹⁰ Dies gilt nicht nur für die Praxis, die wegen der Schwäche der Parlamente in Deutsch-

87 Zweig: 269.

88 Zitiert aus Steffani 1960: 56.

89 Ebenda: 162.

90 Schleich 1985: 10.

land rechtsformende Konturen nicht entstehen ließ. Auch in seinem Anspruch als Informationsinstrument der Parlamente, war das Untersuchungsrecht aufgrund der Machtdominanz der Exekutive eingegrenzt. In der konstitutionellen Monarchie hat diese Parlamentsfunktion einen steinigen Weg zurücklegen müssen; die Entwicklung stellte sich im wesentlichen als eine Geschichte unerfüllter parlamentarischer Wünsche nach Information und Kontrollmöglichkeit gegenüber der Exekutive dar.⁹¹ Deshalb ist die historische Entwicklung des Untersuchungsrechts eine nicht hinweg denkbare Grundlage – aber ein Unbesehen in die Dogmatik zu übernehmender Maßstab ist es jedenfalls nicht.⁹²

2.4 Die Bedeutungslosigkeit des Untersuchungsrechts bis 1919

Für das Deutsche Reich ist es bis 1919 beim Fehlen eines Enqueterechts geblieben. Die Bemühungen, in Art. 32 der Reichsverfassung von 1871 ein Untersuchungsrecht des Reichstages einzufügen, blieben erfolglos. Die Befugnisse des Parlaments hingen allein von der freiwilligen Kooperationsbereitschaft der Exekutive ab.⁹³ Falls eine Untersuchung zu legislativen Zwecken nicht zu umgehen war, so wurde ähnlich wie in Preußen durch Spezialgesetz eine besondere Kommission⁹⁴ geschaffen, die nach Erfüllung der Aufgabe wieder aufgelöst wurde. Durch die von Berlin ausgehende Novemberrevolution sind doch Mängel in der verfassungsrechtlichen Organisation des Deutschen Reiches nicht ohne Einfluss geblieben.⁹⁵ Als Scheidemann am 9. November 1918 die Republik ausrief, war die Entscheidung vom konstitutionellen Dualismus zu parlamentarischen Regierungsform gefallen.⁹⁶ Erst diese Entwicklung vermochte den politischen Nährboden zu schaffen, auf dem ein parlamentarisches Enqueterecht gedeihen konnte.⁹⁷

91 Kästner NJW 1990: 2654.

92 Vgl. Masing: 39.

93 Morlock in Dreier, Kom. z. GG, § 44 Rdn.2.

94 Beispiele hierfür sind: Tabak-Enquete 1878, Börsen-Enquete 1892 und 1905, Rüstungs-enquete 1913.

95 Apelt 1954: 37.

96 Ehmke 1964: E 9.

97 Friedrich: 24.

2.5 Die Vorstellungen Max Webers zum Untersuchungsrecht

In einer Zeit, in der das Untersuchungsrecht in Deutschland kläglich verkümmerte, erhielt die in der Frankfurter Allgemeinen 1917 veröffentlichte Artikelserie von Max Weber⁹⁸ zur Ausgestaltung eines Enqueterrechts besondere Bedeutung. Der „Vordenker“ und „geistige Vater“ des Enqueterrechts forderte mit diesen Veröffentlichungen eine grundsätzliche Verfassungsreform die den Reichstag aus dem Status eines „verfassungsmäßig zur dilettantischen Dummheit“⁹⁹ verurteilten Diskussionsgremiums befreien konnte und thematisierte auch das Fehlen geistiger Führer in der Leitung des Staates. Parlamente waren für den Soziologen und Nationalökonom „Vertretungen der durch die Mittel der Bürokratie Beherrschten“.¹⁰⁰ Weber beließ es aber nicht bei der Kritik an den Parlamente sondern, zeigte auch mögliche personelle Ursachen der Machtlosigkeit von Volksvertretungen auf: „Auch weil eine der schlimmsten Erbschaften der Bismarckschen Herrschaft gewesen ist, dass er sein cäsaristisches Regime mit der Legitimität des Monarchen zu decken für zweckmäßig hielt. Das machten seine Nachfolger, die ihrerseits keine Cäsaren, sondern schlichte Beamte waren, ihm getreulich nach. Und die politisch unerzogene Nation nahm jene Redensarten Bismarcks für bare Münze“.¹⁰¹ Dem parlamentarischen Untersuchungsrecht ordnete Weber bei der Lösung dieser Probleme eine zentrale Rolle zu. Er beschränkte sich dabei nicht auf eine formale Erwähnung in der Verfassung, sondern entwickelte die Untersuchungsbefugnisse aufgrund der historischen Erfahrungen mit folgenden Grundpostulaten: Verwaltungskontrolle, Öffentlichkeitsprinzip und dem Minoritätsrecht. Hinsichtlich der Verwaltungskontrolle stellte sich Weber das Enqueterrecht des Reichstages als „eine Rute, deren Vorhandensein die Verwaltungschefs zwingt, in einer Art Rede zu stehen, die seine Anwendung unnötig macht“.¹⁰² Der Existenz eines jederzeit anwendbaren Untersuchungsrechts ordnete Weber somit auch eine prophylaktische, aber wirksame Rolle zu. Mit der weiteren prinzipiellen Forderung, parlamentarische Minderheiten mit dem Recht auszustatten, Untersuchungsausschüsse einzurichten und durchzuführen hatte Weber aber einen Wunsch angemeldet, dessen Erfüllung dem deutschen Untersuchungsrecht bis in die Gegenwart seine ganz

98 BVerfG 67: 100, 130 f.

99 Weber 1918: 347.

100 Weber : 339.

101 Weber: 347.

102 Vgl. Klein in MDH, § 44, Rdn. 16 u. Weber: 352 f.

eigentümliche, besondere Note verliehen hat.¹⁰³ Diese Forderung, die nach seinen realistischen Ideen das Parlament zu einer wirksamen Kontrolle der Regierung befähigen sollte, wurde von ihm auch konkretisiert: „Natürlich mit dem Recht der Minderheit auf Vertretung, Fragestellung und Nebenbericht.“¹⁰⁴ Das Minderheitenrecht als einmaliges deutsches Untersuchungsrecht ist in dieser Form auch von keinem anderen Land der Welt übernommen worden. Das dritte Grundpostulat, das Öffentlichkeitsprinzip, sollte die Wirksamkeit des Minderheitenrechts unterstreichen und den Gefahren einer „Mehrheitswirtschaft“¹⁰⁵ entgegenwirken. Untersuchungen sollen in öffentlicher Sitzung stattfinden und durch dieses „Gegengewicht der Publizität“¹⁰⁶ eine Transparenz der parlamentarischen Kontrolle bewirken. Die Öffentlichkeit sollte daher als Regulativ gegen die Machtdominanz der Mehrheit als Kontrollwaffe eingesetzt werden können. Im Zusammenhang mit diesen Prinzipien wollte Weber die Untersuchungsausschüsse mit umfangreichen Arbeitsbefugnissen ausstatten: Akteneinsicht, Augenscheineinnahme und das eidliche Kreuzverhör der Beteiligten als Zeugen gehörten für ihn zu den selbstverständlichen Arbeitsbedingungen einer tauglichen und ernst zunehmenden Kontrollbefugnis des Parlaments.

2.6 Die historische Konsequenz von Max Weber

Weber hatte mit seinen eindeutigen gegenständlichen Festlegungen die Lehre aus der Geschichte gezogen und die verfassungstheoretischen Diskussionen durch ein Kompetenzerfordernis für die Minderheit ergänzt. Im Gegensatz zu Zweig, der mit der Korollartheorie keineswegs versuchte ein bestimmtes Rechtsinstrumentarium zu deuten und kein bestehendes Untersuchungsrecht zu interpretieren oder auszufüllen geht Weber den umgekehrten Weg. Er bindet das Enqueterrecht an bestimmte Befugnisse und will dadurch einen praxistauglichen Erfolg des Untersuchungsrechts als Kontrollinstrumentarium des Parlaments erreichen. Er beschränkt sich nicht auf eine allgemeine Analyse des zeitlos allgemeinen, sondern definiert konkrete unabdingbare Anwendungsbefugnisse für das Funktionieren einer parlamentarischen Demo-

103 Steffani: 167.

104 Weber: 355, 359.

105 Weber: 355.

106 Weber: 355.

kratie.¹⁰⁷ Weber ist deshalb als „Vater des parlamentarischen Untersuchungsrechts“ in die gegangen.¹⁰⁸

2.6.1 *Die Rollenverteilung von Parlament und Regierung*

Eine Anerkennung als demokratisches Recht der Opposition erhielt das Untersuchungsrecht erst mit dem Artikel 34 der Weimarer Verfassung. Zurückgehend auf Max Weber wurde das parlamentarische Untersuchungsrecht als Minderheitenrecht ausgestaltet und damit auch das Mehrheitsprinzip der parlamentarischen Demokratie durchbrochen. Der Grund für diese Ausweitung der „Mitbestimmungsrechte“ der Minderheit lag in der veränderten Rolle der Opposition in den parlamentarischen Strukturen. Wenn Weber aber nun das Minderheitenrecht in die Debatte warf, so folgte er nicht den Vorbildern im Ausland, sondern eher dem Gedanken, der aus der deutschen Verfassungssituation entstanden war.¹⁰⁹ In der Geschichte der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse hatte der Dualismus von Exekutive und Legislative kein wirklich kooperatives Zusammenspiel erzielt. Letztendlich handelte es sich hier um ein erbittertes Ringen von Krone und Parlament um die Macht und das parlamentarische Untersuchungsrecht war ein Indikator für einen Scheinsieg.¹¹⁰ Schließlich war die Enquete ein Mittel des Zugriffs auf die Staatsleitung.¹¹¹ Gestaltend auf die politische Tagesordnung einzuwirken, davon konnte der Reichstag im kaiserlichen Deutschland nur träumen.¹¹² Die Umsetzung der Ideen und das Fixieren eines neuen Untersuchungsrechts von Max Weber haben aufgrund der veränderten historischen Situation Wirkung erlangen können. Das parlamentarische Regierungssystem der Weimarer Verfassung bewirkte auch eine Veränderung der Rollenverteilung von Regierung und Parlament. Die Zeit der konträren Rollen von Parlament und Regierung hatte sich verändert. In der parlamentarischen Praxis gab es nunmehr die dem Regierungslager zugeordneten Mehrheitsfraktionen, die gemeinsam mit der Regierung agierten. Auf der anderen Seite standen die Oppositionsfraktionen mit ihrer demokratisch ausgestatteten Kontrollfunktion, deren wirksame Wahrnehmung erst durch einen Minderheitenschutz umgesetzt werden konnte. Deshalb wurde mit der Weimarer Verfassung das parlamentarische

107 Vgl. Masing: 23

108 Albrecht -Baba 1995: 19.

109 Steffani 1960: 169.

110 A. a. O.: 31.

111 Karpen, AöR 2000: 302.

112 Heine, Das Parlam. v. 25.4.2005

Untersuchungsrecht als Minderheitenrecht ausgestattet, um Versuchen der Mehrheit vorzubeugen, eine parlamentarische Aufklärung zu verhindern. Bei den Vorstellungen von Max Weber handelte es sich in der Tat auch um ein wirksames demokratisches Instrument parlamentarisch gestaltend tätig zu werden. Mit der Gestaltung der Weimarer Verfassung war Max Weber parlamentarisch gesehen aber auch zur richtigen Zeit am richtigen Ort das auf der Welt einmalige Minderheitenrecht zu schaffen.

2.6.2 *Die Einmaligkeit des Minderheitenrechts im internationalen Vergleich*

In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, ob man kann man es einfach so im Raum stehen lassen, dass Weber das auf der Welt einmalige Minderheitenrecht für Untersuchungsausschüsse initiiert hat? Sollte man das Parlamentsrecht der anderen Länder nicht benennen um die Einmaligkeit dieser Vorschläge von Max Weber zu unterstreichen? Schließlich haben Italien und die Beneluxländer¹¹³ weitreichende Untersuchungsrechte. In Griechenland haben Untersuchungsausschüsse nach dem Ende der Militärdiktatur eine deutliche Aufwertung erfahren, ihnen stehen praktisch die Rechte eines Untersuchungsrichters zu.¹¹⁴ England als Vorreiter des Parlamentsrechts hat seit Jahrhunderten ein gewohnheitsrechtlich abgesichertes parlamentarisches Untersuchungsrecht. In Frankreich haben Untersuchungsausschüsse durch die nicht öffentliche Ausgestaltung an Einfluss und Bedeutung verloren. Und der McCarthy Ausschuss in den USA hat die Eigenart des amerikanischen Untersuchungsausschusses international bekannt gemacht!¹¹⁵ Ein Minderheitenrecht ist in keinem dieser Länder verankert.

Die Einmaligkeit der historischen Leistung von Max Weber besteht aber auch darin, dass seine Ideen in einem Land ohne kontinuierlich fortgesetzte parlamentarische Untersuchungstradition innerhalb von zwei Jahren verfassungsmäßige Gestalt erlangten. Welchen gegensätzlichen und historischen Weg die Untersuchungsrechte anderer Länder vollzogen, soll exemplarisch an den Ländern England, Frankreich und den Vereinigten Staaten dargestellt werden.

113 Vgl. Breedveld, Zparl, 1989: 66 ff.

114 Kipke, Zparl 1989: 488.

115 Vgl. Fraenkel 1954: 99.

2.7 Exemplarische Entwicklungen in England, Frankreich und den USA

2.7.1 *England*

In England findet die Entstehungsgeschichte zahlreicher wichtiger parlamentarischer Institutionen ihren Ausgangspunkt. Dies gilt auch für das Recht zur Durchführung von Untersuchungsausschüssen.¹¹⁶

Historisch gesehen wurde diese Gewaltenteilung in der Form des parlamentarischen Enqueterrechts exemplarisch von vielen anderen Verfassungsstaaten übernommen.¹¹⁷ Die englischen Vorläufer dieses Untersuchungsrechts lassen sich bis in das 11. Jahrhundert zurückverfolgen.¹¹⁸ Das britische Parlament setzte diese Entwicklung 1340 mit der Einrichtung von speziellen Ausschüssen („Select Committees of Inquiry“) fort. In England sind deshalb schon im 14. Jahrhundert erste Anzeichen einer parlamentarischen Verwaltungskontrolle gegenüber königlichen Beamten und ihren Ratgebern zu verzeichnen.¹¹⁹ Sie findet ihren bedeutsamsten Ausdruck in dem Recht der Rechnungsprüfung von Staatsausgaben.¹²⁰ Inhalt eines Untersuchungsauftrages war daher auch „die Prüfung der Rechnungen über die Verausgabung der letztbewilligten Subsidie“.¹²¹

Anfänglich noch mit Zurückhaltung bedacht etablierte sich das Enqueterrecht im 16. Jahrhundert bald zu einem festen Bestandteil der englischen Parlamentspraxis.¹²² Es entstanden allerdings zwei Formen von Untersuchungsgremien, die auch mit unterschiedlichen Kompetenzen ausgestattet waren. Die von der Krone und damit von der Regierung eingesetzten parlamentsunabhängigen „Royal Commissions“ übten anfänglich sogar gerichtsähnliche Funktionen aus und erhielten von der Krone Vorgaben für den durchzuführenden Auftrag. Die Befugnisse dieser „Regierungskommissionen“ umfassten auch das Akteneinsichtsrecht und die eidliche Zeugenvernehmung. Solche umfassenden Untersuchungsrechte wurden den vom Parlament eingesetz-

116 Steffani 1960: 154.

117 Carstens 1962:255.

118 Diese bedeutsame historische Entwicklung begann mit der obrigkeitlichen Untersuchungskommission zur Erforschung von Besteuerungsmöglichkeiten (Domesday-Commission), vgl. Gascard : 4ff.

119 Kintzi 1956: 17.

120 Hatschek 1913: 243.

121 Redlich 1905: 469.

122 Friedrich 1990: 1.

ten „Select Committies“ nicht eingeräumt. Eine derart starke Machtkonzentration auf Seiten der Krone wurde deshalb vom Parlament auf Dauer auch nicht akzeptiert. Zu Beginn des 17. Jahrhunderts und der damit einsetzenden Verfassungskämpfe fand eine Nivellierung der beiderseitigen Berechtigungspotentiale statt.¹²³ Mit der „Bill of Rights“ von 1689 setzte eine Umkehrung der Machtverhältnisse ein und das Parlament hatte im Ringen mit der Krone die Oberhand gewonnen. Die „Select Coommitties of Inquiry“ konnten in der folgenden Parlamentsgeschichte „ad hoc“ eingesetzt werden und mit den unterschiedlichsten Aufgaben betraut werden.¹²⁴ Das Unterhaus wollte sich mit Hilfe dieses Gremiums in die Lage versetzen “to play an active part in informed criticism and scrutiny of the aims and actions of the executive.”¹²⁵ Deshalb wurde den “Select Committies“ in der folgenden britischen Parlamentsgeschichte auch der Vorrang eingeräumt.

Im 17. und 18. Jahrhundert kam es zu den ersten großen, auf Personen konzentrierten Missstandsuntersuchungen. In diesem Zusammenhang ist ein entscheidender Punkt grundsätzlicher Art hervorzuheben. Untersuchungsausschüsse ermöglichten nunmehr die Kontrolle der einen Staatsgewalt durch die andere und traten deshalb auch als politische Waffe in Erscheinung.¹²⁶ Die „Select Committies“ haben bis in die Neuzeit ihre funktionale Stellung erhalten.

Das Enqueterrecht in England hat aber im Vergleich zu anderen Ländern eine Besonderheit aufzuweisen: Es entwickelte sich als gewohnheitsrechtliches, englisches Parlamentsrecht und wurde nicht Gegenstand einer speziellen Gesetzgebung.¹²⁷

2.7.2 *Frankreich*

Die Entwicklung des Untersuchungsrechts nahm in Frankreich einen ganz anderen Verlauf. Das „droit d’*enquête*“ wird seit 1789 angewendet, allerdings ohne verfassungsrechtlich verankert zu sein. Man hielt diese Untersuchungsbefugnis für die Vorbereitung der Gesetze und zur Ausübung der

123 Friedrich 1990: 2.

124 Klein in: Maunz/Düring, GG, 44, Rdn.5.

125 May 1989: 611.

126 Carstens: 256.

127 Kintzi: 18.

Verwaltungskontrolle für selbstverständlich,¹²⁸ demzufolge waren diese Rechte gewohnheitsrechtlich auch abgesichert.

Aus aktuellem Anlass eines praktischen Falles erging am 23. März 1914 doch ein französisches Gesetz, das die Kompetenzen der Untersuchungsgremien¹²⁹ fixierte und auch erweiterte. So wurde die eidliche Vernehmung von Zeugen normativ geregelt und eine Kompetenzerweiterung in der Form des Akteneinsichts- und Urkundenvorlagerechts gewährleistet.

Eine erneute Absicherung erhielt das französische Enqueterecht durch die Verabschiedung weiterer einfach gesetzlicher Regelungen, beginnend mit dem Jahr 1950.¹³⁰ Insbesondere die „Ordonance Nr. 58-1100“ von 1958 enthält erhebliche Verfahrensschranken, die eine sachliche, von politischen Auseinandersetzungen freie Untersuchung gewährleisten sollen. Vordergründige Zielrichtung dieser Gesetzeserweiterung war eine beabsichtigte, effektive Kontrolle der Regierung.

In der Praxis spielt das Enqueterecht in Frankreich allerdings eine untergeordnete Rolle. Die Gründe hierfür sind vielfältig:

Das Gesetz engt die Arbeitsmöglichkeiten durch eine Zeitschiene ein. Französische Untersuchungsausschüsse haben nach ihrer Einsetzung vier Monate Zeit für ihren Untersuchungsauftrag. Nach dieser Zeitvorgabe muss der Untersuchungsauftrag abgeschlossen sein. Sollte dies nicht der Fall sein, darf eine erneute Beauftragung erst mit dem Ablauf von zwölf weiteren Monaten erfolgen.¹³¹ Die Einsetzung von Untersuchungsausschüssen erfolgt grundsätzlich per Mehrheitsbeschluss, ein Minderheitenschutz wird nicht gewährleistet. In den ausnahmslos nicht öffentlich tagenden Sitzungen sind ausschließlich Kommissionsmitglieder vertreten. Sowohl den Medien als auch den Abgeordneten, die keine Kommissionsmitglieder sind, wird der Zutritt nicht gestattet.

Diese engen vorgegebenen und normativen Verhaltensmuster verhindern mangels „publicity“ eine politische Konfrontation im Rahmen des Untersuchungsverfahrens. Auch wenn 1991 enge Reglementierungen wieder aufgehoben wurden, hat das Untersuchungsrecht in Frankreich niemals seine ur-

128 Lammers in: Anschütz/Thoma, Bd.II ,455.

129 Bezeichnung: „Relative aux temoignages recus par les commissions d' enquête parlementaires.“

130 Vgl. das entsprechende Gesetz der französischen Nationalversammlung vom 6.1.1950.

131 Friedrich: 12 f.

sprüngliche Bedeutung wiedergewonnen.¹³² Die öffentliche Diskussion findet erst im Parlament mit der Vorstellung des Abschlussberichtes statt. Untersuchungsausschüsse spielen daher in der Gegenwart in Frankreich eine untergeordnete Rolle.

2.7.3 *Die Vereinigten Staaten von Amerika*

Der erste vom amerikanischen Repräsentantenhaus 1792 eingesetzte Untersuchungsausschuss hatte - ebenso wie die folgenden¹³³ die Aufgabe, die Ursachen militärischer Niederlagen aufzuklären. So hatte eine solche sog. „Militärmissstandsenquête“ den Arbeitsauftrag, sich mit den Gründen der militärischen Verluste des Generals St. Clair in den Indianerkriegen des nordwestlichen Territoriums zu beschäftigen.¹³⁴ Untersuchungen durch den Kongress und seine hierzu bestellten Ausschüsse sind bereits in den „Revised Statutes von 1875“ (Title II chap.7) geregelt und zwar mit der Befugnis zur eidlichen Vernehmung von Zeugen.¹³⁵

2.7.3.1 Das Verfassungssystem

Die Bedeutung des Enqueterichts ist aber nur im Zusammenhang mit der amerikanischen Verfassungswirklichkeit zu sehen. Obgleich die Väter der amerikanischen Verfassung der englischen sehr nahe standen, präferierten sie ein präsidentielles Regierungssystem.¹³⁶ Dadurch wählten sie den Weg einer strikten Trennung der Staatsgewalten: Präsident und Kongress stehen sich völlig getrennt gegenüber.¹³⁷ Abgeordnetenmandat und Regierungsamt sind inkompatibel.¹³⁸ Das Gewaltenteilungsverhältnis hat darüber hinaus noch Züge einer geradezu altrömischen Machtrivalität.¹³⁹ Und dieses Teilungs-, und Spannungsverhältnis zwischen dem Präsidenten einerseits, der als Regierung vom Parlament existentiell nicht abhängig ist, und den Abgeordneten und Senatoren andererseits musste automatisch Auswirkungen auf die Ent-

132 Brocker in: Glauben/Brocker: 18.

133 Investigation zur Aufdeckung militärischer Rückschläge im Krieg gegen die indianischen Seminolen von 1818.

134 Fraenkel 1954: 114.

135 Lammers in: Anschütz/Thoma, Bd II, 455.

136 Friederichs : 6.

137 Odewald 1967: 18 f.

138 Carsten:261.

139 Vgl. Montesquieus Begriff des „versteckten Krieges“ -guerre cacheé- zur einführenden Erläuterung eines dynamischen Gewaltenteilungsverhältnisses im 8.Kapitel des Werkes über die Römer.

wicklung des Untersuchungsrechts der Vereinigten Staaten haben.¹⁴⁰ Unter einem Verfassungssystem, in dem die Mitglieder des Kabinetts im Parlament weder Erklärungen abgeben dürfen noch Interpellationen unterzogen werden können, in dem kein Regierungsmitglied an den Parlamentsgeschäften und kein Parlamentsmitglied an den Regierungsgeschäften teilnehmen kann, in dem die Legislative keinen Einfluss auf den Fortbestand der Regierung und die Regierung keinen Einfluss auf den Fortbestand des Parlaments besitzt, wird sich das Schwergewicht parlamentarischer Tätigkeit von der Aussprache über Grundprobleme auf die Ausgestaltung von Spezialproblemen verlagern.¹⁴¹

Der Kongress als aus Senat und Repräsentantenhaus gebildetes, oberstes Gesetzgebungsorgan der USA hat deshalb das Untersuchungsrecht von Anfang an für sich in Anspruch genommen¹⁴² und es zu einer wirksamen Waffe in seinem Kampf um Einfluss auf die Exekutive entwickelt.¹⁴³ Zur Informationsbeschaffung ist dieses Verfassungsorgan auch deshalb auf Informationen aus Untersuchungsausschüssen angewiesen. Das besondere verfassungsrechtliche Spannungsverhältnis zwischen Kongress und Präsidenten führte letztendlich zu einer inflationären Entwicklung des Enqueterrechts in den USA.¹⁴⁴ Schließlich kann nur die öffentliche Meinung die Regierung zwingen, politische und persönliche Konsequenzen aus den Berichten der Untersuchungsausschüsse zu ziehen. Eine offizielle Bestätigung dieses Untersuchungsrechts erhielt der Kongress im Jahre 1927 durch eine Entscheidung des Supreme Court mit der Bestätigung der sog. "implied powers-Theorie". Nach dieser Rechtsprechung besitzt jedes der beiden Häuser des Kongresses nicht nur diejenigen Befugnisse, die ihm ausdrücklich durch die Verfassung eingeräumt sind, sondern auch diejenigen, die notwendig und geeignet sind, die ausdrücklich gewährten Befugnisse wirksam werden zu lassen.¹⁴⁵ Die Grenzen dieser Untersuchungsbefugnisse ergeben sich nach dieser Rechtsprechung aus der richtigen Auslegung der der Verfassung zugrundeliegenden Prinzipien.¹⁴⁶ Wo diese Grenzen liegen, lässt sich nach der amerikanischen

140 Vgl. Gascard: 28f.

141 Fraenkel: 113.

142 Brocker in: Glauben/Brocker §2, I, Rdn.6.

143 Klein in: Maunz/Düring, GG, §44, Rdn.6.

144 Friedrich: 8.

145 Vgl die Entscheidung des Supreme Court *McGrain v. Daugherty*, 273 US 135, 174 (1927).

146 *McGrain v. Daugherty*, 174. Diese Entscheidung bejaht die Zulässigkeit einer sog. Gesetzgebungenquete.

Verfassung nicht bestimmen, sondern obliegt einer Einzelfallentscheidung.¹⁴⁷

2.7.4 *Die Bedeutung des Untersuchungsrechts*

Das Untersuchungsrecht hat sich aber letztlich als nicht zu unterschätzendes Instrument des Parlaments in der Auseinandersetzung mit dem Präsidenten und seiner Administration entwickelt. Gesetzlich verankert wurde diese Untersuchungsbefugnis 1946 durch den „Legislative Reorganisationsact“ mit der Einführung von ständigen Untersuchungsausschüssen.¹⁴⁸ und deren normativer Verpflichtung zur „ständigen Wachsamkeit gegenüber Regierung und Verwaltung“.¹⁴⁹ Die Einsetzung von sog. „ad-hoc-Untersuchungsausschüssen“ wurde damit aber keinesfalls ausgeschlossen.¹⁵⁰ Diese Entwicklung hat aber dazu beigetragen, dass das Untersuchungsrecht heute in den USA überwiegend von den ständigen Ausschüssen (standing committees) wahrgenommen wird. Reformbemühungen in Richtung Delegation von Untersuchungsausschüssen an andere Staatsgewalten oder Sachverständige im Kongress waren bei den Parlamentariern nicht durchsetzbar.¹⁵¹

Eine verfassungsrechtliche Garantie hat das Untersuchungsrecht in den Vereinigten Staaten jedoch niemals erhalten. Im Hinblick auf die ihm zu Grunde liegende Vorstellung einer strikten Trennung von Legislative und Exekutive ist dies auch systemimmanent.¹⁵² Deshalb sind weder Untersuchungsrechte noch Zwangsbefugnisse irgendwelcher Art in der Verfassung festgeschrieben. Die Einberufung eines Untersuchungsausschusses erfordert deshalb auch einen Mehrheitsbeschluss, Minderheitsvoten kennt das amerikanische Recht nicht. Deshalb kann nur die öffentliche Meinung die Regierung zwingen, politische und persönliche Konsequenzen zu ziehen. Das Bedürfnis nach Medienpräsenz von Investigationen ist deshalb in den Staaten besonders ausgeprägt. Schon 1931 brachte ein Senator dieses Spezifikum auf den

Die Zulässigkeit einer Missstandsenquête wurde 1957 durch den Supreme Court anerkannt, *Watkins v. US*, 354 US 178, 187.

147 Fraenkel: 108.

148 Gascard: 34f.

149 Gascard: 43.

150 Brocker in: *Glauben/Brocker* § 2, I, Rdn.8.

151 Carstens: 262.

152 Vgl. Klein in: *Maunz/Düring, GG*, §44, Rdn.6.

Punkt: „Das letzte, was sich die Veranstalter einer solchen Untersuchung wünschen, ist die Ruhe und Objektivität eines richterlichen Gremiums“.¹⁵³

2.8 Ergebnis

Die exemplarische Darstellung des englischen, französischen¹⁵⁴ und amerikanischen Untersuchungsrechts weist eine Gemeinsamkeit auf: die Einführung und Aufrechterhaltung des Enqueterecht in diesen Ländern war niemals an eine Verankerung in den Verfassungen gebunden.¹⁵⁵ Untersuchungskommissionen wurden vielmehr als selbstverständliches Recht eingestuft und erlangten daher eine gewohnheitsrechtliche Absicherung. Bis zum heutigen Tage ist das Recht, Untersuchungsausschüsse einzurichten, in keiner Verfassung dieser drei Länder enthalten. Auch die parlamentarische Kontrollfunktion der Opposition, die jederzeitige Einsetzungsmöglichkeit von Untersuchungsausschüssen durch die Abkehr vom Mehrheitsprinzip in Richtung Minderheitenschutz zu optimieren, wird in diesen Ländern nicht thematisiert. Ob gewohnheits- oder einfachgesetzlich abgesichert etablierte sich das Enqueterecht im Laufe der Jahrhunderte zu einem festen Bestandteil der nationalen Parlamentspraxis in diesen drei Ländern.¹⁵⁶ Strittig waren jedoch die Kompetenzen und die Ausgestaltung von parlamentarischen Untersuchungskommissionen und Ausschüssen. Letztendlich bedeutete dies aber auch eine Machtfrage zwischen Parlament und Regierung, wobei die Parlamente im Laufe der Jahrhunderte die Oberhand und damit ihre Kontrollfunktion behaupten konnten.

Die möglichen Zielrichtungen der Untersuchungsausschüsse, objektives Aufklärungsgremium auf der einen Seite bzw. politische Waffe auf der anderen Seite, unterscheiden sich zwischen den Ländern Frankreich¹⁵⁷ und den Vereinigten Staaten¹⁵⁸ ganz eklatant voneinander. Während Frankreich die Öffentlichkeit von der Sachverhaltsaufklärung in Gänze ausschließt und damit auch keine Beteiligung der Medien zulässt, wird in den USA gerade durch den Einsatz der Medien eine mögliche politische Konsequenz erwun-

153 „The last thing that is desired by the promoters of such an inquiry is true calmness and detachment of a judicial Tribunal, zitiert nach Joseph p. Harris, *Congressional Control of Administration*, Washington d.C.:1964, 277.

154 Emmerich 1934: 1.

155 Schleich 1985: 9.

156 Schmidt-Hartmann 1994: 4.

157 Steffani 1960: 156.

158 Ebenda: 155.

gen. Der Kongress passte sich dabei den neuartigen, auf die Masseninstinkte abgestellten Publikationsmethoden an.¹⁵⁹ Diese mangelnde politische Konfrontation führte in Frankreich zu einer untergeordneten Rolle des Untersuchungsrechts und damit zu keinem geeigneten Kontrollinstrument der Opposition. Anders in den USA: Hier hat eine geradezu inflationäre Entwicklung des Enqueterechts eingesetzt.

Erfolgsindikator für zahlreiche Untersuchungsausschüsse im Ausland sind daher weder verfassungsmäßige Berücksichtigungen¹⁶⁰ noch eine Gewährung des Minderheitenschutzes für die oppositionelle Kontrollfunktion. Auch Untersuchungsausschussgesetze sind nicht der ausschlaggebende Faktor, da in England lediglich eine gewohnheitsrechtliche Absicherung vorhanden ist. Entscheidend ist vielmehr die Akzeptanz als reguläres parlamentarisches Instrument in Kombination mit der Beteiligung der Öffentlichkeit. Wenn es den parlamentarischen Fraktionen an öffentlicher Darstellung mangelt, rückt das Untersuchungsrecht in den Hintergrund der wahrnehmbaren parlamentarischen Arbeit. Eine mögliche parlamentarische Aufklärungsarbeit ohne Verfassungsrang ist jedoch auch auf eine historische gewachsene Selbstverständlichkeit zurückzuführen.

Auf diese über Jahrhunderte gewachsene Tradition konnte Max Weber nicht zurückblicken und auch nicht aufbauen. In Deutschland existierte keine kontinuierliche Entwicklung des Untersuchungsrechtes und auch keine gewohnheitsrechtliche selbstverständliche Absicherung. „Eine Art des Untersuchungsrechts“, wie es Emmerich¹⁶¹ formulierte wurde 1818 benannt. Eine erfolgreiche Weiterentwicklung des Untersuchungsrechts, die in den Ländern England, Frankreich und den Vereinigten Staaten stattgefunden hat, kann die Deutsche Parlamentsgeschichte nicht aufweisen. Das grundsätzliche Problem der Parlamente in Deutschland formulierte Max Weber 1917 in der Frankfurter Zeitung: „Von positiver Teilhabe an der politischen Leitung sei das Parlament ausgeschlossen“¹⁶² und entwickelte deshalb strukturverändernde Ideen für den deutschen Parlamentarismus. Sicherlich stieß Weber in einer Zeit, in der Scheidemann 1918 die Republik ausrief und die Weimarer Verfassung bereits 1918 erarbeitet wurde, auf reges Interesse mit seinen kritischen Ideen. Und die Veränderung des politischen Systems ermöglichte ü-

159 Fraenkel 1954: 117.

160 Klein in: MDH, § 44 Rdn.4.

161 Emmerich 1934: 2.

162 Heine, Das Parlament v. 25. 04 2005.

berhaupt erst eine Realisierung eines anwendbaren parlamentarischen Untersuchungsrechts. Ein zwingendes Erfordernis für diese Möglichkeit der Information und Kontrolle der Opposition durch die Installierung eines Minderheitenrechts hat jedoch erst Max Weber thematisiert. Die historische Leistung des Soziologen Weber liegt deshalb nicht nur darin, dass er ohne die gewachsene historische Tradition der anderen Länder ein Untersuchungsrecht in Deutschland durchsetzte, sondern den politischen Paradigmenwechsel nutzte, um dieses parlamentarische Instrument mit einem zusätzlichen, auf der Welt einmaligen Minderheitenrecht auszustatten.

2.9 Die Weimarer Verfassung

2.9.1 *Der Entwurf von Hugo Preuß*

In dem ersten, von Dr. Hugo Preuß geschriebenen Entwurf¹⁶³ der Weimarer Verfassung¹⁶⁴ vom 20. Januar 1919¹⁶⁵ ist die Handschrift Webers¹⁶⁶ durch die Integration des Minderheitenrechts auch unverkennbar.¹⁶⁷ Der Art. 52 Abs. 1 dieses Entwurfes hatte folgenden Wortlaut:

„Jedes Haus des Reichtags hat das Recht und auf Verlangen von einem Fünftel seiner Mitglieder die Pflicht, Ausschüsse zur Untersuchung von Tatsachen einzusetzen, wenn die Gesetzlichkeit oder Lauterkeit von Regierungs- oder Verwaltungsmaßnahmen des Reiches angezweifelt werden“.¹⁶⁸

2.9.2 *Der Art. 34 der Weimarer Verfassung*

Im weiteren Verfahren wurde mit Datum vom 17. Februar 1919 vom Staaenausschuss der Länder eine Korrektur vorgenommen.¹⁶⁹ Der Passus „wenn die Gesetzlichkeit oder Lauterkeit von Regierungs- oder Verwaltungsmaßnahmen des Reiches angezweifelt werden“ wurde gestrichen. Als Begründung wurde angegeben, dass ein parlamentarisches Untersuchungsrecht nicht

163 Wiefelspütz 2003: 17.

164 Meißner 1921: 14 f.

165 Ebert berief den ordentlichen Professor des öffentlichen Rechts in das Amt des Staatssekretärs des Inneren und beauftragte ihn, den Entwurf einer Reichsverfassung für die Deutsche Nationalversammlung vorzubereiten.

166 Heck 1925: 13; Weber hatte vom 9.-12. 1918 Dezember im Reichsamt des Inneren an den Verfassungsvorbesprechungen teilgenommen.

167 Vgl. Di Fabio 1988: 28.

168 Zitiert und im einzelnen interpretiert, Apelt: 56 ff.

169 Vgl. zum Bericht von Dr. Preuß, Kaufmann 1920: 19.

ausschließlich ein regierungsbezogenes Misstrauen beinhalte und auch der Vorbereitung eines Gesetzesentwurfes dienen sollte.¹⁷⁰ Dieser Diskussionsinhalt hatte insoweit auch eine Langzeitwirkung, da er immer wieder für ein weit umfassendes, über die Regierung und Verwaltung hinausreichendes Enqueterecht als Argumentation herangezogen wurde.¹⁷¹ Allerdings sind parlamentarische Untersuchungen nach der geltenden Korollartheorie gegenständiglich auf den Zuständigkeitsbereich des Parlaments beschränkt und haben vorbereitend der Ausübung der parlamentarischen Funktionen zu dienen.¹⁷² Nach weiteren Diskussionen im Verfassungsausschuss der Nationalversammlung über die Öffentlichkeit von Untersuchungsausschüssen¹⁷³ wurde der Art 34 der Weimarer Verfassung von der Nationalversammlung ohne bemerkenswerte Erörterung¹⁷⁴ mit folgendem Wortlaut angenommen:

Der Reichstag hat das Recht und auf Antrag von einem Fünftel seiner Mitglieder die Pflicht, Untersuchungsausschüsse einzusetzen. Die Ausschüsse erheben in öffentlicher Verhandlung die Beweise, die sie oder die Antragsteller für erforderlich erachten. Die Öffentlichkeit kann von einem Untersuchungsausschuss mit Zweidrittelmehrheit ausgeschlossen werden. Die Geschäftsordnung regelt das Verfahren des Ausschusses und bestimmt die Zahl seiner Mitglieder.

1. Die Gerichte und Verwaltungsbehörden sind verpflichtet, dem Ersuchen dieser Ausschüsse um Beweiserhebungen Folge zu leisten; die Akten der Behörden sind auf Verlangen vorzulegen.
2. Auf Erhebungen der Ausschüsse und der von ihnen ersuchten Behörden finden die Vorschriften der Strafprozessordnung sinngemäße Anwendung, doch bleibt das Brief-, Post-, Telegrafien- und Fernsprechgeheimnis unberührt.

Die Aufnahme des Art. 34 in die Weimarer Verfassung brachte, wie es der Abgeordnete Bromberg zutreffend feststellte, „etwas Neues für das deutsche Verfassungsleben“.¹⁷⁵ Mit diesem detaillierten und hochwertigen Untersuchungsrecht war Deutschland mit einem Schlag aus dem Stadium eines untersuchungsrechtlichen „Entwicklungslandes“ herausgetreten und hatte den

170 Memminger, DÖV 1986: 15.

171 Hatschek: 612.

172 Steffani: 173.

173 Merg 1920: 25.

174 Lammers in Anschütz/ Thoma 1932: 475.

175 Vgl. Verhandlungen der verfassungsgebenden Nationalversammlung, Bd. 336, 264.

Anschluss an Westeuropa gewonnen.¹⁷⁶ Das Untersuchungsrecht hatte seine ursprüngliche Bedeutung und Funktion unter den Bedingungen des parlamentarischen Regierungssystems im demokratischen Verfassungsstaat erhöht¹⁷⁷ und spiegelt zugleich die Stärkung der Stellung des Parlaments in der Weimarer Republik wieder, die es im Vergleich zu der Ära Bismarcks erfahren hatte.¹⁷⁸ Das Herausragende daran waren jedoch nicht nur die mit der Verweisung auf die Strafprozessordnung eingeräumten Kontrollrechte und das Prinzip der Öffentlichkeit für die Beweiserhebung.¹⁷⁹ Einzigartig auf der ganzen Welt war die von Max Weber geforderte und mit dieser Verfassung umgesetzte Einführung einer Minderheitenenquete.

2.9.3 *Die Kritik am Art. 34 der Weimarer Verfassung*

Allerdings hielt sich der Jubel der Justiz in Grenzen, da sich die Staatsrechtler nicht mit der in Art 34 WRV festgelegten Generalverweisung auf die Strafprozessordnung anfreunden konnten. Die Kritik am Untersuchungsinstitut und seiner verfassungsrechtlichen Umsetzung fiel sehr deutlich aus. Der Berliner Staatsrechtler Erich Kaufmann bezeichnete den ersten Untersuchungsausschuss als „verfassungsrechtliches Missgebilde“.¹⁸⁰ Müller-Meinigen sprach von einer „Sabotage des Rechts“¹⁸¹ und Wittmayer geißelte dieses verfassungsrechtliche Novum als „Modekrankheit“.¹⁸²

Auf dem 6. Deutschen Richtertag 1925 kam es zu einer einstimmig beschlossenen Protestentschließung, mit der „lebhafter Widerspruch gegen die Tätigkeit der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse neben den ordentlichen Strafverfahren angemeldet wurde“.¹⁸³ Die Kritik setzte an der möglichen Parallelität beider Verfahren unter Anwendung der Strafprozessordnung an. „Eine solche Ausdehnung der parlamentarischen Untersuchungen dient nicht der objektiven Wahrheitsforschung: Sie bedeutet die parteiische Durchkreuzung der Wahrheitsermittlung durch die unparteiische Rechtspflege“.¹⁸⁴ Die Einwände der Richterschaft blieben ohne Wirkung. Der Art 34 WRV blieb in

176 Schröder 1999: 720.

177 Vgl. Schneider in Kom. z. GG für d. BRD, § 44 Rdn.2

178 Müller 2003: 17.

179 Kaufhold 1928: 3.

180 Kaufmann 1920: 29.

181 Müller-Meinigen 6. DJT, abgedruckt im Anhang zu DRZ 1925: 44.

182 Wittmayer 1922: 321.

183 DRZ 1925: 476.

184 DRZ 1925: 476.

der verabschiedeten Textfassung bestehen und diente in der folgenden Zeit vielen Ländern als Vorbild und fand inhaltsgleich Eingang in ihre Verfassungen.

2.9.4 *Die Anwendung des Art. 34 der Weimarer Verfassung*

Bis 1933 hat der Reichstag 22 Untersuchungsausschüsse eingesetzt, die Zahl der Mitglieder wechselte von Fall zu Fall und schwankte zwischen 28 bis 5.¹⁸⁵ Obwohl das verfassungsmäßig legitimierte Minderheitenrecht als ideales demokratisches Kontrollinstrument geplant war, bereitete die praktische Umsetzung doch erhebliche Schwierigkeiten. Das Untersuchungsrecht der Weimarer Republik hat kein „gutes Schicksal“ gehabt.¹⁸⁶ Insbesondere in den Jahren 1931-1933 wurde dieses Recht als rücksichtsloses Kampfinstrument von links- und rechtsradikalen Oppositionsfraktionen missbraucht. Durch das Minderheitenrecht begünstigt, setzte der Reichstag zwischen 1919 bis 1933 insgesamt 24 Untersuchungsausschüsse bei 58 Anträgen ein.¹⁸⁷ Am Beispiel des Preußischen Landtages, dessen Untersuchungsausschüsse den Reichstag von der Anzahl her bei Weitem übertrafen, wird dies besonders deutlich,¹⁸⁸ denn in den 14 Jahren der Weimarer Republik sind im Preußischen Landtag 55 Untersuchungsanträge eingebracht worden. Davon entfielen auf die Regierungsparteien 11, die KPD 15 und die rechtsoppositionellen Parteien 29 Anträge.¹⁸⁹ Wegen dieser Verschärfung der parteipolitischen Agitation nahm die Zahl der Kritiker des Untersuchungsrechts stetig zu.¹⁹⁰

Generalstaatsanwalt Chrzescinski verglich schon 1925 diesen Zustand mit einer alten Erfahrung: „Wenn man jemanden eine Geige schenkt, so ist er noch lange kein brauchbares Mitglied eines Orchesters, vielmehr folgt in der Regel eine Zeit, in der man sich an Missklänge gewöhnen muss. Das Recht, das Artikel 25 der Preußischen Verfassung dem Landtage (entsprechend Art. 34 der Reichsverfassung) verliehen hat, ist ein solches Geschenk. Wir hören schon lange ohne Wohlbehagen die Klänge, die von den Untersuchungen zu uns herüberschallen. Nicht weniger als drei haben wir in diesem Jahr erlebt. Jede von ihnen behandelt einen Stoff, der zum Eingreifen der Disziplinar-

185 Vgl. die umfassende Auflistung bei Gärtner 1954: 20 ff.

186 Ehmke 1965: E, 9.

187 Müller 2003: 17.

188 Gascard 1966: 72.

189 Gascard 1966: 72.

190 Schröder, ZParl 1999: 715.

und Strafverfolgungsbehörden Gelegenheit und Anlass bot; auch sind solche Verfahren anhängig.“¹⁹¹

Dem Grunde nach schließt sich Chrzescinski auch der Kritik des 6. Richtertages an, dass eine solche Ausdehnung des Untersuchungsrechts nicht der Wahrheitsfindung diene, zumal diese Arbeit auch in unmittelbarer Konkurrenz zur Justiz stehe. Diese Kompetenzüberschreitung des Enqueterechts ist auch schon bei der Entscheidung über die Abgeordnetenenquête in der Nationalversammlung diskutiert worden. Die Untersuchungsausschüsse waren nicht nur Plattform zur Kritik an der Regierung, sondern publikumswirksame Medien zum Angriff auf die Republik selbst.¹⁹² Dies belegen zwei Beispiele aus den Plenardebatten der Parlamentarier: So begründete der Abgeordnete Ende für die KPD sein Interesse am sog. „Reemtsma-Untersuchungsausschuss“ wie folgt:

„dass wir die Arbeiterschaft zum schärfsten Kampf gegen dieses System, gegen diese neue Besteuerung der Massen und gegen die bewusste Förderung des kapitalistisch – monopolistischen Systems aufrufen“.¹⁹³

Und der Abgeordnete von Rohr von der DNVP drohte bereits 1931 bei dem Untersuchungsantrag zur Amtseinführung des Präsidenten der Preußenkasse, Dr. Klepper:

„Machen Sie nur so weiter! Behalten Sie ihren Klepper. Wir lassen ihnen ihr System und werden es noch stoßen, damit es im Grabe versinkt“.¹⁹⁴

2.9.5 *Fazit*

Die tatsächliche Anwendung des Untersuchungsrechts in der Weimarer Zeit war also nicht nur mit der Zielrichtung der Aufklärung versehen. Auch wenn das Enqueterecht im Sinne Webers als politisches Kampfmittel gedacht war, um die demokratische Machtbalance in den Parlamenten zu sichern, verkam sie mitunter zur politischen Unkultur durch Verleumdungs- und Hetzkampagnen.¹⁹⁵ Im politischen Alltagsgeschäft wurde das Kontrollrecht zu einer Vernichtungswaffe politisch anders denkender umfunktioniert um die parla-

191 Chrzescinski 1925: DJZ, 1075.

192 Masing 1998: 62.

193 Sten. Ber. RT., 19.12.1929, 3675.

194 Sten. Ber.PrLT, 16.12.1931, 23171.

195 Vgl. Fritz Baade, Plenarsitzung v. 22.8.1948, abgedr. in: Wernicke/Booms (Hrsg.), 1981, Dok. 12: 396.

mentarische Demokratie zu erschüttern.¹⁹⁶ Deshalb ist die tatsächlich gelebte Untersuchungsrealität in der Weimarer Republik auch kein „Vorzeigemodell“ für das heutige parlamentarische Untersuchungsrecht in der Bundesrepublik Deutschland. Dennoch konnte die missbräuchliche Praxis dieser Zeit das Prinzip des parlamentarischen Untersuchungsrechts als Minderheitenrecht nicht verdrängen und ist bis in die Gegenwart die Basis für das heutige Untersuchungsrecht.

2.9.6 *Die Verhinderung des Untersuchungsrechts von 1933-1945*

Nach dem Ende der Weimarer Republik kam es durch die nationalsozialistische Herrschaft zur Entmachtung des Parlaments und damit zum Erliegen des parlamentarischen Untersuchungsrechts.¹⁹⁷ In dem nationalsozialistischen Staat war die Kontrolle von „Führer und Reichskanzler“ undenkbar und wegen der allumfassenden Machtbefugnisse blieb für das Untersuchungsrecht kein Raum.¹⁹⁸ Zwar bestand der Reichstag weiterhin fort und die Weimarer Verfassung wurde auch in ihrer Gesamtheit nicht aufgehoben. Das Gesetzgebungsrecht und alle anderen Befugnisse waren dem Reichstag jedoch durch das Ermächtigungsgesetz („Gesetz zur Behebung der Not von Volk und Reich“) vom 24.3.1933 und das Gesetz über den Neubau des Reichs vom 30.1.1934 in der Realität entzogen. Der Reichstag trat nur noch zur Entgegennahme von Regierungserklärungen an.¹⁹⁹ Seine Legitimation war aber eine Scheinlegitimation. Insofern hatte der Satz von Zweig wieder an Aktualität gewonnen: „Im Schicksal des parlamentarischen Untersuchungsrechts spiegelt sich deshalb gleichsam mikroskopisch der Entwicklungsgang der parlamentarischen Macht“.²⁰⁰

196 Meyer-Bohl 1992: 31.

197 Müller 2003: 18.

198 Kintzi 1956: 25.

199 Kintzi 1956: 26.

200 Zweig 1923: 269.

2.10 Die Entstehung und Änderung des Untersuchungsrechts nach 1945

Auf Vorschlag und Ermächtigung der drei westlichen Militärgouverneure setzten die Ministerpräsidenten der westdeutschen Länder im Juni 1948 den Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee²⁰¹ ein.

2.10.1 *Der Konvent von Herrenchiemsee*

Als am 22. August das Thema Ausgestaltung des Untersuchungsrechts auf der Tagesordnung stand, wurde die alte Fassung des Art. 34 WRV kritisch durchleuchtet. Angesichts des Missbrauchs, den das Rechtsinstitut des Untersuchungsausschusses in der Weimarer Republik erfahren hatte, sind auf Herrenchiemsee viele Einschränkungen²⁰² diskutiert worden. Man versuchte die Erfahrungen der Weimarer Republik zu verwerten²⁰³ und eine missbräuchliche Anwendung, die einige Teilnehmer auch persönlich erfahren hatten, auszuschließen.²⁰⁴ So berichtete der Abgeordnete und ehemalige Reichskommissar Fritz Baade von seiner leidvollen Erfahrung während der Weimarer Zeit. Im sog. „Roggen- Untersuchungsausschuss“ 1931/32 wurde Reichskommissar Baade beschuldigt über Roggentransporte nach Polen gefälschte Angaben gemacht zu haben und finanzielle Vorteile davon gehabt zu haben.²⁰⁵ Die links und rechtsradikalen Abgeordneten missbrauchten diesen Untersuchungsausschuss ausschließlich für politische Propaganda. „Die ganze Tätigkeit der Untersuchungsausschüsse“, so Baade, „die aufgrund der Weimarer Verfassung eingesetzt worden sind, hat zu erheblicher Kritik Anlass gegeben. Sie haben im Wesentlichen nur dazu gedient, extremen Parteien Material zu Agitationszwecken zu liefern, das den Anschein einer Objektivität hatte, die ihm nach der ganzen Art des Verfahrens in keiner Weise zukommt“.²⁰⁶ Im Wesentlichen ging es Baade und den anderen Diskussionsmitgliedern darum, dass kleine Radikalparteien nach der neuen Verfassung der Bundesrepublik Deutschland keine Chance bekommen sollten, mit Hilfe von Verleumdungen und Tatsachenentstellungen politische Propaganda und

201 Wiefelspütz 2003: 20: Der Konvent auf Herrenchiemsee war ein Sachverständigengremium und tagte vom 10. Bis 23. August 1948. Er gliederte sich in Plenum und drei Unterausschüsse.

202 Di Fabio 1988: 29.

203 Gascard 1966: 73.

204 Di Fabio: 29 f.

205 Friedrichs 1991: 30.

206 Zitiert aus Schröder 1999: 715.

Hetzjagden zu betreiben. Die Erfahrungen aus der Weimarer Zeit konnte und wollte man nicht ignorieren. Erörtert in diesem Zusammenhang wurde deshalb auch der Verzicht auf das Minderheitenrecht, die prinzipielle Ausschließung der Öffentlichkeit²⁰⁷ und die konkurrierende Untersuchungsarbeit zu den ordentlichen Gerichten. Diese Vorschläge blieben aber im Diskussionsstadium stecken. Auch weil sich Carlo Schmidt für die Beibehaltung des Weberschen Modells vehement einsetzte. „Man müsse sich darüber im Klaren sein“, so Schmidt, „dass das Votum eines Untersuchungsausschusses ausschließlich unter politischen Gesichtspunkten zu werten ist. Und Nachteile“ so führte Schmidt weiter aus, „müsse man eben in Kauf nehmen, wenn man ein parlamentarisches System mit seinen Konsequenzen haben wolle.“²⁰⁸ Dieses Votum war dem Grunde nach ein überzeugendes Plädoyer für die inhaltliche Beibehaltung des Art. 34 WRV, das auch mehrheitlich so angenommen wurde.

Der Konvent von Herrenchiemsee unterbreitete dem Parlamentarischen Rat mit Art. 57 HerrenChe den Vorschlag folgenden Inhalts:²⁰⁹

1. Der Bundestag hat das Recht und auf Antrag eines Fünftel seiner gesetzlichen Mitgliederzahl die Pflicht, einen Untersuchungsausschuss einzusetzen.
2. Der Untersuchungsausschuss und die von ihm ersuchten Behörden können in entsprechender Anwendung der Strafprozessordnung die erforderlichen Beweise erheben, auch Zeugen und Sachverständige vorzuladen, vernehmen, beeidigen und das Zwangsverfahren gegen sie durchzuführen. Das Postgeheimnis bleibt unberührt. Die Gerichts- und Verwaltungsbehörden sind verpflichtet, einem Ersuchen des Ausschusses um Beweiserhebung, Beweissicherung, Auskunft oder Aktenlage Folge zu leisten.
3. Der Untersuchungsausschuss kann die Öffentlichkeit mit Zweidrittelmehrheit ausschließen.
4. Untersuchungsausschüsse können ihre Tätigkeit auch in der Zwischenzeit von zwei Tagungen fortsetzen. Mit der Auflösung des Bundestages endet ihre Tätigkeit.

207 Olschewski 1988: 72 f.

208 Prot. Hch. v. 22.8.1948, 51 ff.

209 Abgedr. b.: Klein in MDH, Rdn.20.

5. Wer durch die Feststellungen des Ausschusses in seiner Ehre betroffen ist, kann das Bundesverfassungsgericht anrufen, wenn er die Mindestgrundsätze eines geordneten Verfahrens, namentlich sein Recht auf Gehör, verletzt glaubt. Ist die Beschwerde begründet, so erkennt das Gericht, dass die Feststellungen des Ausschusses nicht nach Vorschrift der Gesetze getroffen sind.

Mit dieser Fassung wurde deutlich zum Ausdruck gebracht, dass die Grundwerte des Art. 34 WRV nicht in Frage gestellt werden sollten.²¹⁰ Mit dem neuen Absatz 5, der eine mögliche Verfahrenskontrolle durch das Bundesverfassungsgericht garantierte,²¹¹ sollten Tatsachenverdrehungen und propagandistischen Hetzjagden Einhalt geboten werden. Diese inhaltliche Ergänzung ist auf die Erfahrungswerte der Weimarer Zeit zurückzuführen.

2.10.2 *Der Art. 44 des Grundgesetzes*

Die anschließende Beratung in den Ausschüssen des Parlamentarischen Rates²¹² ergaben nach intensivem Diskussionsprozess inhaltliche und redaktionelle Veränderungen für den späteren Art. 44 des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland. Zur Sicherung der Arbeitsfähigkeit von Parlament und Regierung wurde das Quorum zur Einsetzung²¹³ einer Minderheitenenquete von einem Fünftel auf ein Viertel erhöht. Über einen von weniger als einem Viertel der Abgeordneten unterstützten Antrag ist, wie über jeden anderen selbstständigen Antrag, durch Beschluss zu entscheiden.²¹⁴ Die Öffentlichkeit konnte nach diesem neuen Vorschlag in den Ausschüssen bereits mit einfacher Mehrheit ausgeschlossen werden. Um die Einbeziehung des Gerichtsverfassungsgesetzes zu ermöglichen, wurde der Begriff „in entsprechender Anwendung der Strafprozessordnung“²¹⁵ durch die weitreichendere Formulierung „Vorschriften des Strafprozesses“ ausgetauscht, so der Unter-

210 Vgl. Müller 2003: 18.

211 Morlock in Dreier in Dreier, GG-Kom., Rdn.4.

212 Niedersachsen entsandte in diesen Parlamentarischen Rat 9 Mitglieder, nämlich die Abgeordneten Dr. Georg Diederichs, Dr. Heinrich Greve (bis zum 20. Mai 1949, seitdem Erich Ollenhauer), Frau Dr. Elisabeth Selbert und Hans Wunderlich für die SPD, die Abgeordneten Heinrich Rönneburg (bis zum 24. Februar 1949, seitdem Dr. Werner Hofmeister) und Ernst Wirmer für die CDU, die Abgeordneten Wilhelm Heile und Dr. Hans-Christoph Seebohm für die DP und den Abgeordneten Dr. Hermann Schäfer für die FDP.

213 Schneider in Kom. Z. GG d. BRD, Rdn.1.

214 Lechner- Hülshoff 1971: 214; Troßmann 1977: 437.

215 Albrecht-Baba 2005: 22.

suchungsausschuss nun Zugriff auf Ordnungsmittel hatte.²¹⁶ Einen Gesetzesvorbehalt für ein Verfahrensgesetz sollte der neue Artikel des Grundgesetzes nicht beinhalten.²¹⁷ Der vom Verfassungskonvent vorgeschlagene neue Absatz 5, die mögliche Anrufung des Bundesverfassungsgerichts, wurde nach knapp ausgefallener Abstimmung von 10 zu 9 Stimmen wieder gestrichen.²¹⁸ Eine ausführliche Diskussion bezog sich auf die Forderung, ob Untersuchungsausschüsse einer judikativen Nachprüfung unterzogen werden können. Mit Hinweis auf den politischen Charakter von parlamentarischen Untersuchungsgremien,²¹⁹ wurde eine Kompromisslösung durch die Einführung des neuen Abs. 4 von Art 44 GG erzielt. Im Ergebnis lautet der von August 1948 bis Mai 1949 entstandene Originaltext des Art. 44 GG in der noch heute geltenden Fassung:²²⁰

1. Der Bundestag hat das Recht und auf Antrag eines Viertels seiner Mitglieder die Pflicht einen Untersuchungsausschuss einzusetzen, der in öffentlicher Verhandlung die erforderlichen Beweise erhebt. Die Öffentlichkeit kann ausgeschlossen werden.
2. Auf Beweiserhebungen finden die Vorschriften über den Strafprozess sinngemäß Anwendung. Das Brief-, Post-, und Fernmeldegeheimnis bleibt unberührt.
3. Gerichte und Verwaltungsbehörden sind zur Amtshilfe verpflichtet.
4. Die Beschlüsse der Untersuchungsausschüsse sind der richterlichen Erörterung entzogen. In der Würdigung und Beurteilung der Untersuchung zugrunde liegenden Sachverhalts sind die Gerichte frei.

Mit der Erarbeitung des Grundgesetzes sind die parlamentarischen Befugnisse für ein deutsches Untersuchungsrecht aufgrund der praktischen Anwendung in der Weimarer Republik noch einmal ganz bewusst durchleuchtet worden.²²¹ Wegen des Spannungsverhältnisses zwischen der objektiven Sachaufklärung und der politischer Kampfwaffe standen das Minderheitenrecht, der Grundsatz der Öffentlichkeit und die Problematik der parallelen

216 Troßmann: 449.

217 Wiefelspütz 2003: 27.

218 Ebenda: 24.

219 Friedrichs 1991: 31 f.

220 Der Parlamentarische Rat nahm am 6. Mai 1949 den überarbeiteten Verfassungsentwurf des Art. 57 von Herrenchiemsee an, der die endgültige Verfassung des Art. 44 GG darstellte.

221 Vgl. Olschewski 1988: 74 ff.

Untersuchungen von Untersuchungsausschüssen und Justiz im Hauptfokus der Diskussion. Auch der immer wieder auftauchende Vorschlag das Untersuchungsrecht in die Hand von unabhängigen Richtern zu legen und dadurch ein Stück Endsandalisierung in der Öffentlichkeit zu bewirken, wurde erneut diskutiert.²²²

Mit dem Artikel 44 GG in der heutigen Fassung, hat man für Deutschland eine Grundentscheidung getroffen. Die Untersuchungsausschüsse unterstützen den Bundestag bei der Ausübung der Kontrollfunktion gegenüber der Regierung.²²³ Art. 44 GG beinhaltet die institutionelle und normative Ausdifferenzierung einer Parlamentsfunktion: nur zur Kontrolle und aus Anlass einer konkreten Angelegenheit ist der Einsatz dieses „schärfsten aller parlamentarischen Kontrollmittel“ verfassungsrechtlich gerechtfertigt.²²⁴ Bewusst haben die Verfassungsväter und -mütter den Untersuchungsausschuss in das Spannungsfeld von Interessenwiderstreit, Kontroverse und Konfrontation, die das (partei-)politische Leben konstitutiv prägen, gestellt.²²⁵ In der Sicherstellung dieser Kontrolle liegt die verfassungsrechtliche Bedeutung des Minderheitenrechts.²²⁶ Die Grundvoraussetzungen des Art. 34 WRV blieben bestehen,²²⁷ weil Untersuchungsausschüsse den Charakter eines politischen Gremiums mit der Darstellungsmöglichkeit für die konkurrierenden Parteien untereinander behalten sollten. Die Begründung für die Betonung der politischen Gewichtung des Untersuchungsrechts als Instrument parlamentarischer Regierungskontrolle, brachte der Abgeordnete Menzel sehr deutlich zum Ausdruck:

„Ein Untersuchungsausschuss wird im Wesentlichen aus politischen Gründen eingesetzt. Er wird auch die Erhebung stark nach politischen Gesichtspunkten aufbauen, weil politische Maßstäbe zugrunde liegen; denn das ist ja Sinn dieser Untersuchungsausschüsse, dass die Dinge im Parlament nach ihrer politischen Sichtweise untersucht werden.“²²⁸

222 Vgl. Danckwerts in Der Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee, bearbeitet von Bucher, Plen. S. v. 22.8.1948: 399.

223 Schneider in Kom. z. GG f. d. BRD: 344 Rdn.7.

224 Depenheuer/Winands, ZRP 1988 : 262.

225 Danckert, ZRP 2000: 480.

226 So BVerfG 49, 70, 85 unter Hinweis auf BVerfG 22, 106, 11; 9, 268, 279; spätere Bezugnahmen BVerfG 67,100, 125; 77, 1, 43.

227 Olschewski: 73 f.

228 Prot. PR., v. 11.11.1948, 15.

Insofern traf man auf die Konzeption wieder, die schon Max Weber für das parlamentarische Untersuchungsrecht entworfen hatten. Dessen Impulse sind dann auch mit der Annahme des Art. 44 GG erneut geltendes Verfassungsrecht geworden.²²⁹

2.10.3 Reformvorschläge für ein Untersuchungsausschussgesetz

Am 22. März 1950 fand die erste Sitzung eines Untersuchungsausschusses im Deutschen Bundestag statt.²³⁰ Pro Wahlperiode folgten durchschnittlich zwei bis drei Einsetzungen, so dass die parlamentarischen Untersuchungsausschüsse fester Bestandteil unseres Verfassungslebens wurden.²³¹ Die praktische Umsetzung auf der Grundlage des Art. 44 GG zeigte aber auch ein Erfordernis der Verwandlung. Dies brachte auch der damalige Bundeskanzler zum Ausdruck:

„Es dürfte sich empfehlen, dass im Rechtsausschuss doch mal über die Frage gesprochen wird, welche Verfahrensregeln in Zukunft bei den Untersuchungen durch einen solchen Ausschuss anzuwenden.“²³²

Die Bemühungen in dieser Richtung waren auch zahlreich, im Ergebnis aber 52 Jahre erfolglos, was eine Auswahl der wichtigsten Reformvorschläge verdeutlichen soll.²³³ Bereits 1959 beschäftigten sich die Parlamentspräsidenten der Länder mit dieser Thematik und legten Eckpunkte für ein mögliches Gesetz vor.²³⁴

2.10.3.1 Der 45. Deutsche Juristentag

Beim 45. Deutschen Juristentag 1964 stellte Partsch mit seinem umfassenden Gutachten „die tatsächliche Handhabung der parlamentarischen Untersuchung in der Bundesrepublik Deutschland“ dar und räumte ein, dass in zahlreichen monographischen Arbeiten über das Recht der Untersuchungsausschüsse die parlamentarische Praxis nicht genügend berücksichtigt sei.²³⁵ Wegen der besonderen Bedeutung für die Praxis ist die These 9 des 45. DJT hervorzuheben.

229 Masing 1998: 66.

230 Partsch 1964: 6.

231 Rechenberg in: Bonner Kom. §44: Rdn.4.

232 A. a. O.

233 Vgl zur Übersicht: Schmidt-Hartmann 1994: 29 f.

234 Vgl. Prot. d. LTpräsidentenkonferenz, Mainz, 6.11.1959.

235 Partsch 1964: 5.

„Der allgemeine Verweis auf die Vorschriften über den Strafprozess muss durch eigene, auf die Notwendigkeiten der Untersuchungsverfahren zugeschnittene Regelungen ersetzt werden. Das Vereidigungsverbot ist zu lockern; die Vereidigung soll die Ausnahme sein. Die Vorlage von Akten und die Aussagegenehmigung für Amtsträger sollten nur verweigert werden dürfen, wenn Gründe der Staatssicherheit es gebieten. Im Konfliktfalle wäre eine verfassungsgerichtliche Entscheidung vorzusehen.“²³⁶

2.10.3.2 Die IPA-Regeln

Mangels vorliegender klarer normativer Untersuchungsregeln wurde als eine Art „Notlösung“, die sog. IPA-Regeln,²³⁷ im Deutschen Bundestag verwendet. Es handelt sich hier um einen Gesetzentwurf aus dem Jahre 1969,²³⁸ der aber niemals Gesetzesgestalt erlangte. Es handelte sich um eine Art Hilfsmittel mit eingeschränkten Kompetenzen, da dieses parlamentarische Innenrecht keine rechtliche Verpflichtung für Außenstehende begründen konnte.²³⁹ Mangels vorliegenden Verfahrensgesetzes einigten sich die Untersuchungsausschüsse bei ihrer Konstituierung auf die Anwendbarkeit dieser Regeln. Ziel dieser Regeln war es unter anderem, ein effizientes Minderheitenrecht für die Verfahren festzuschreiben. Dies bringt § 12 Abs. 2 IPA zum Ausdruck:

„Beweise sind zu erheben, wenn sie von den Antragstellern, einem Viertel der Ausschussmitglieder oder den Betroffenen beantragt werden, es sei denn, dass sie offensichtlich nicht im Rahmen des Untersuchungsauftrages liegen.“²⁴⁰

Obwohl diese Regeln bis zum Inkrafttreten des Parlamentarischen Untersuchungsausschussgesetzes im Jahre 2001 angewendet wurden, sind sie niemals als parlamentarisches Gewohnheitsrecht angesehen worden, weil sie nicht als hinreichende Basis angesehen wurden.²⁴¹ Die eingeschränkte Anwendbarkeit dieser Regeln²⁴² spiegelt sich im Einsetzungsbeschluss zum Parteispendingen Untersuchungsausschuss wieder:

236 45. DJT, Bd. 2, E 173.

237 Interparlamentarische Regeln, abgedruckt in: BT-Drs. 5/4209.

238 Entwurf eines Gesetzes über Einsetzung und Verfahren von Untersuchungsausschüssen des Bundestages v.14. 5. 1969, BT Drs, V/4209.

239 OVG NW, NVwZ 87, 606.

240 Wiefelspütz 2003: 96.

241 Busse DÖV 1989: 45.

242 Vgl. Bickel 1988: M 12.

Dem Verfahren des Untersuchungsausschusses werden die Regeln zugrunde gelegt, die von den Mitgliedern der Interparlamentarischen Arbeitsgemeinschaft im Entwurf eines Gesetzes über Einsetzung und Verfahren von Untersuchungsausschüssen formuliert wurden, soweit sie geltendem Recht nicht widersprechen, und wenn nach übereinstimmender Auffassung der Mitglieder des Untersuchungsausschusses keine sonstigen Bedenken dagegen stehen“.²⁴³

Dieser Vorbehalt unterstreicht den behelfsmäßigen und damit letztlich geringen Stellenwert des autonomen Parlamentsrechts bei der Handhabung des Untersuchungsverfahrens.²⁴⁴

2.10.3.3 Die Konferenz der Länderpräsidenten 1972, die Enquetekommission Verfassungsreform von 1972 und das Mustergesetz der SPD- Fraktionen von 1987

Die Konferenz der Präsidenten der Länderparlamente hatte nach intensiven Kommissionsberatungen mit Datum vom 19. Oktober 1972 einen Mustergesetzentwurf vorgelegt.²⁴⁵ Dieser Modellentwurf, der unter anderem jedem Ausschussmitglied das Recht einräumte Beweisanträge zu stellen, die Einsetzung eines Untersuchungsauftrages an ein öffentliches Interesse knüpfte und jedem Ausschussmitglied ein abweichendes Votum zum Abschlussbericht ermöglichen wollte, sollte Motor für ein alsbaldiges parlamentarisches Untersuchungsausschussgesetz sein.²⁴⁶ Eine zeitnahe Umsetzung erfolgte jedoch nicht.

Die weiteren Reformvorschläge der Enquetekommission „Verfassungsreform“ des Deutschen Bundestages favorisierten im Zwischenbericht vom 21. Dezember 1972²⁴⁷ eine Veränderung des Art. 44 GG. Weiterhin sollte der Minderheit nach dem Vorschlag dieser Kommission ausreichende Befugnisse eingeräumt werden, um Beweiserhebungen mitzubestimmen. Nur der Vorsitzende könne einen Beweisantrag zurückweisen, wenn dieser rechtswidrig sei. Auch diese Vorschläge blieben im Diskussionsstadium stecken.²⁴⁸

243 Bachmaier, RuP 2000: 198.

244 Schröder in Handbuch Parlamentsrecht und d. Parlamentspraxis/ hrg. v. µ Schneider/ Zeh, 1989: 1248.

245 Wiefelspütz 2003: 100 f.

246 Dieser Modellentwurf ist abgedruckt bei Becker, ZParl 1972: 425 ff.

247 BT-Drs. VI/3829.

248 Die Kommission wurde mit Beschluss vom 8.10. 1970 eingesetzt. Durch die Auflösung des 6. BT am 22. 11. 1972 wurde ihre Arbeit beendet.

Die Reihe der Reformvorschläge wurde im Mai 1987 mit einem Mustergesetzentwurf der SPD-Fraktion im Deutschen Bundestag, in den Landtagen und den Bürgerschaften²⁴⁹ fortgesetzt, der auch die Herabsetzung des Minderheitenquorums von einem Viertel auf ein Fünftel vorschlug.

2.10.3.4 Der 57. Deutsche Juristentag

Motiviert durch die Urteile vom Bundesverfassungsgericht²⁵⁰ durch die Untersuchungsausschüsse „Flick“ und „Neue Heimat“ rief der 57. Deutsche Juristentag im Jahr 1988 das Thema „Reform eines Untersuchungsrechts“ wieder auf die Tagesordnung. Mit den Referaten von Meinhard Schröder,²⁵¹ Heribert Bickel²⁵² und Hans-Peter Schneider,²⁵³ wurde die Entwicklung und Optimierung des Untersuchungsrechts wieder neu und detailliert durchleuchtet. Die zahlreichen Diskussionsbeiträge²⁵⁴ fanden ihren Niederschlag in 31 detaillierten Thesen²⁵⁵ zum parlamentarischen Untersuchungsrecht, die auch repräsentativ das Reformverfordernis zum parlamentarischen Untersuchungsrecht zum Ausdruck brachten:

1. Eine gesetzliche Regelung des Rechts der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse ist unerlässlich. Dabei hat das Gesetz den Zielkonflikt des Untersuchungsausschusses als Organ der Sachaufklärung und als politischem Kampfinstrument angemessen Rechnung zu tragen.
2. Eine Neuregelung des Rechts der Untersuchungsausschüsse setzt aus Gründen der rechtsstaatlichen und demokratischen Ordnung eine Änderung des Art. 44 GG voraus.
3. Das Gesetz soll das Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse unterhalb eines neuen Art 44 GG selbstständig und abschließend regeln. Es sollte sich von einer sinngemäßen Anwendung der Vorschriften über den Strafprozess lösen und stattdessen für die Untersuchungsausschüsse spezifische Verfahrensbestimmungen enthalten.

249 Vgl. ZParl 1989: 6ff.

250 Flick, BverfG 67, 100 ff u. Neue Heimat, BverfG 77, 363 ff.

251 Schröder, 57. DJT, E 5 – E 130.

252 Bickel, 57. DJT, M 7 - M 53.

253 Schneider, 57. DJT, M 99 – M 224.

254 57. DJT: M 99 – M 224.

255 57. DJT: M 225 ff.

4. Am bisherigen Quorum von einem Viertel der Mitglieder des Bundestages für den Antrag auf Einsetzung eines Untersuchungsausschusses ist festzuhalten.
5. Ein Untersuchungsausschuss ist nur zulässig, wenn am Gegenstand der Untersuchung ein öffentliches Interesse besteht. Der Untersuchungsgegenstand ist in dem Antrag genau festzulegen.
6. Der Untersuchungsausschuss wird dem Antrag entsprechend durch Beschluss des Parlaments eingesetzt. Das Parlament hat den Einsetzungsantrag auf seine Vereinbarkeit mit der verfassungsmäßigen Ordnung zu prüfen. Vor einer solchen Entscheidung kann ein Gutachten des Rechtsausschusses zur Frage der Vereinbarkeit eingeholt werden.
7. Das Parlament kann den Antrag präzisieren, wenn der Verfahrensgegenstand nicht genau und eindeutig festgelegt ist, den Untersuchungsgegenstand ergänzen, wenn sein Kern hierdurch nicht verändert wird und die Untersuchungen nicht wesentlich verzögert werden. Die Einsetzungsminderheit kann den Untersuchungsauftrag – auch während der Ausschusstätigkeit – im Rahmen ihres Rechts aus Art. 44 Abs. 1 GG präzisieren.
8. Das Parlament bestimmt die Zahl der Ausschussmitglieder.
9. Untersuchungsausschüsse sind ausschließlich mit Parlamentsmitgliedern zu besetzen.
10. Der Untersuchungsausschuss ist nach dem Stärkeverhältnis der Fraktionen zu besetzen. Im Untersuchungsausschuss hat jede Fraktion mit mindestens einem Abgeordneten vertreten zu sein.
11. Abgeordnete, die an dem zu untersuchenden Gegenstand unmittelbar mitgewirkt haben, sind von der Mitgliedschaft im Untersuchungsausschuss ausgeschlossen.
12. Der Ausschussvorsitzende wird mit Zweidrittel – Mehrheit aus der Mitte des Parlaments gewählt. Der Ausschussvorsitzende soll die Befähigung zum Richteramt besitzen.²⁵⁶

256 Vgl. 57.DJT, M 234. Dieser Beschlussvorschlag zum Stimmrecht des Vorsitzenden fand keine Mehrheit. Deshalb blieb es beim Stimmrecht des Vorsitzenden ebenso wie bei jedem anderen Ausschussmitglied.

13. Der Ausschussvorsitzende leitet die Tätigkeit des Ausschusses. Seine Befugnisse sind im Gesetz festzulegen. Dabei sind sie gegenüber dem bisherigen Zustand in Anlehnung an § 5 des Entwurfs BT – Druck. 11/1896 zu stärken.
14. Der Untersuchungsausschuss ist zur Einsetzung vorbereitender Untersuchungsausschüsse berechtigt.
15. Jedes Mitglied des Ausschusses hat das Recht, Beweisanträge zu stellen. Die der Einsetzungsminderheit entsprechende Minderheit des Ausschusses hat das Recht, die Durchführung der Beweise zu fordern in Verbindung mit §§ 358 ff. ZPO.
16. Über die zeitliche Reihenfolge der Beweiserhebung entscheidet der Vorsitzende, im Streitfalle, der Ausschuss mit Zweidrittel-Mehrheit.
17. Das Gesetz soll für die Durchführung der Beweisaufnahme zwischen Betroffenen und Zeugen unterscheiden. Über die Betroffeneneigenschaft entscheidet auf Antrag der Ausschuss mit einfacher Mehrheit.
18. Betroffener kann nicht sein, wer als Mitglied einer Regierung oder als Angehöriger des öffentlichen Dienstes mit dem Untersuchungsgegenstand amtlich befasst war. Betroffener ist, wer aufgrund paralleler oder zu erwartender Ermittlungen, Ermittlungs- und Strafverfahren ein besonderes Schutzbedürfnis besitzt.
19. Die Rechtsstellung des Betroffenen ist im Gesetz zu regeln. Dazu gehören - das Zeugnisverweigerungsrecht, - ein Recht auf Anwesenheit und Anhörung zu den für den Betroffenen wesentlichen Beweisaufnahmen und Beweiserhebungen, - ein Recht auf anwaltlichen Beistand.
20. Jedermann – der Betroffene unter Berücksichtigung seiner Rechtsstellung – ist verpflichtet, vor dem Ausschuss zu erscheinen und auszusagen. Für das Zeugnisverweigerungsrecht gelten - §§ VwGO mit §§ 383, 384 ZPO- selbstständige, im Gesetz zu treffende Bestimmungen analog zu anderen öffentlich – rechtlichen Auskunfts- und Mitwirkungspflichten.
21. Beamten ist die Genehmigung zur Aussage vor dem Ausschuss unter Ausschluss von Staatsgeheimnissen zu erteilen. Beamten ist die Genehmigung zur Aussage vor dem Ausschuss zu erteilen, soweit sich die Aussage nicht auf interne Beratungen und Entscheidungen bezieht, die zum

Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung gehören (z. B. Kabinettsprotokolle.)

22. Als Zwangsmittel zur Durchsetzung der Zeugnispflicht stehen zur Verfügung: Vorführung, Zwangsgeld und Beugehaft.
23. Der Ausschuss kann Erlass und Vollzug eines Zwangsmittels bei der Justiz beantragen. Die Einsetzungsminderheit kann Erlass und Vollzug eines Zwangsmittels bei der Justiz beantragen. Ein Viertel der Mitglieder des Ausschusses können Erlass und Vollzug bei der Justiz beantragen.
24. Die Bundesregierung ist zur Vorlage vom Untersuchungsausschuss angeforderter Akten verpflichtet, - soweit grundrechtlich geschützte Positionen Dritter nicht entgegenstehen, - soweit sich die Vorlage nicht auf interne Beratungen und Entscheidungen bezieht, die zum Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung gehören (z. B. Kabinettsprotokolle).
25. Private sind im Rahmen ihrer Zeugnispflicht zur Vorlage vom Ausschuss angeforderter Unterlagen verpflichtet.
26. Die Beweiserhebung erfolgt grundsätzlich in öffentlicher Sitzung. Der Ausschuss kann mit Zweidrittel-Mehrheit die Öffentlichkeit ausschließen. Die Ausschussmitglieder müssen über alle innerhalb einer nicht öffentlichen Sitzung bekannt gewordene Umstände einer strikten Geheimhaltungspflicht unterworfen sein. Die strafrechtliche Sanktion für die Verletzung dieser Pflicht muss ausgebaut werden. Dasselbe gilt für andere Sitzungsteilnehmer.
27. Streitigkeiten innerhalb des Parlaments oder eines Untersuchungsausschusses sind im Wege des Organstreitverfahrens vor dem Bundesverfassungsgericht auszutragen.
28. Streitigkeiten über außenwirksame Maßnahmen eines Untersuchungsausschusses sind im Übrigen vor dem Bundesverwaltungsgericht bzw. vor dem Oberverwaltungsgericht/Verwaltungsgerichtshof auszutragen. Die Klage hat keine aufschiebende Wirkung; diese kann gemäß § 80 Abs. 5 VwGO vom Gericht angeordnet werden.
29. Der Kritikschatz des Art. 44 Abs. 4 GG ist unverändert beizubehalten. Derjenige, über den im Bericht des Untersuchungsausschusses ehrverletzende Behauptungen enthalten sind - ohne dass er vom Untersuchungsausschuss hierzu angehört worden wäre, kann hiergegen das Bundesver-

waltungsgericht bzw. Oberverwaltungsgericht/Verwaltungsgerichtshof anrufen – hat gegenüber dem Untersuchungsausschuss das Recht auf Gegendarstellung. Die Gegendarstellung ist vom Parlament zu veröffentlichen.

30. Durch Änderung des Grundgesetzes ist eine bundesweite Zeugnispflicht vor parlamentarischen Untersuchungsausschüssen der Länder sicherzustellen.²⁵⁷

2.10.4 *Fazit*

Die Reformvorschläge von 1959 bis zur Verabschiedung eines Untersuchungsausschussgesetzes im Jahre 2001 sind im Detail zwar unterschiedlich ausgestaltet, weisen jedoch einen gemeinsamen Nenner auf: Die Grundpostulate von Max Weber werden nicht in Frage gestellt. Das Minderheitenrecht wird nur in Hinsicht auf das erforderliche Einsetzungsquorum diskutiert. Einzelinitiativen, das Minoritätsrecht beseitigen zu wollen, bleiben am Anfang des Diskussionsstadiums stecken, auch weil Politiker wie z. B. Carlo Schmid dem entgegenhalten: „Bei allen dem Minderheitenrecht anhaftenden Nachteilen, bedeute der praktische Verzicht auf ein Minderheitenrecht im parlamentarischen Regierungssystem auch gleichzeitig den Verlust des Untersuchungsrechts als Instrument der parlamentarischen Regierungskontrolle.“²⁵⁸ Basierend auf dieser grundsätzlichen Übereinstimmung ist mit den Reformbestimmungen versucht worden, das Verfahrensrecht der Untersuchungsausschüsse zu verbessern und damit auch die Durchsetzbarkeit des Minderheitenrechts zu optimieren. Schwerwiegende Verfahrensunsicherheiten sind keine praktikablen Voraussetzungen für eine wirksame Kontrollmöglichkeit des Parlaments. Die Mehrzahl der „Untersuchungsreformer“ votierte auch für einen Verzicht der Anwendung der Vorschriften über den Strafprozess und stattdessen für spezifische Verfahrensbestimmungen für die Untersuchungsausschüsse zu schaffen. Die konkretesten und auch gleichzeitig detailliertesten Vorschläge unterbreitete der 57. DJT. Beispielhaft seien hier erwähnt: Beim Zeugnisverweigerungsrecht wurde nicht auf die §§ 52 StPO ff., sondern auf § 98 VWGO i. V. m. § 383 und § 384 ZPO verwiesen. Alternativ bot man selbständig zu treffende Bestimmungen an. Untersuchungsausschüsse sollten als parlamentarische Gremien auch ausschließlich von Abgeordneten besetzt werden. Hinsichtlich der zeitlichen Reihenfolge der Beweis-

²⁵⁷ Die Reformvorschläge des 57. DJT sind abdruckt in: NJW 1988, 3004 f.

²⁵⁸ Vgl. MDH, § 44, Rdn.21.

erhebungen wurde auf das sog. Reißverschlussverfahren verzichtet und die Entscheidung dem Ausschussvorsitzenden bzw. im Streitfall der Zweidrittel - Mehrheit des Ausschusses überlassen. Zwangsmittel sollten mit dem Quorum von mindestens einem Viertel bei der Justiz beantragt werden können und dem Betroffenen stehe im Falle von ehrverletzenden Behauptungen das Recht der Gegendarstellung zu.

Obgleich diese zahlreichen Vorschläge und Empfehlungen dem Gesetzgeber eine Reform des Verfahrens parlamentarische Untersuchungsausschüsse vorgaben und dabei die Minderheitsrechte klarer fixiert und gestärkt werden sollten, gelangte im Deutschen Bundestag über Jahrzehnte hinweg kein Gesetz zur Verabschiedung.²⁵⁹ Die Befürchtungen der jeweiligen Mehrheit, der Opposition mit einem neuen Verfahrensgesetz eine überproportionierte Dominanz zu verschaffen, hielten den Einigungswillen in Grenzen. Denn naturgemäß verspürt die Parlamentsmehrheit wenig Interesse, einer von ihr getragenen Regierung durch Enqueten Unannehmlichkeiten zu bereiten.²⁶⁰ Erst einer politisch günstigen Konstellation ist es zu verdanken, dass der Einigungswille der Parteien so ausgeprägt war, die unrühmliche Selbstblockade des Bundestages²⁶¹ durch das Gesetz zur Regelung des Rechts der Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestages zu beenden.²⁶² Die 50-jährige scheinbar unendliche Gesetzesgeschichte eines Untersuchungsausschussgesetzes führte daher erst im Jahre 2001 zum Erfolg. Aber auch nach Inkrafttreten dieses Bundesgesetzes sind Einzelfragen umstritten und noch nicht der endgültigen Klärung zugeführt.²⁶³

259 Albrecht- Baba: 33.

260 Schleich 1985: 11.

261 Wiefelspütz 2003 : 15.

262 Gesetz vom 19. Juni 2001, BGBl. I, 1142; es trat am 26. Juli mit der Maßgabe in Kraft , nur auf zukünftige und nicht auf aktuell eingerichtete Untersuchungsausschüsse, angewendet zu werden.

263 Brocker in: Glauben/Brocker, 22.

3 Die Entwicklung des parlamentarischen Untersuchungsrechts in Niedersachsen

3.1 Die Niedersächsische Geschichte

Am 31. Mai 1947 trat der erste gewählte Niedersächsische Landtag zu seiner konstituierenden Sitzung zusammen. Das ist die demokratische Geburtsstunde des damals noch ganz jungen, erst sechs Monate alten Landes Niedersachsen.¹ Entstanden aus den vier Ländern Hannover, Oldenburg, Braunschweig und Schaumburg-Lippe wurde das Land anfänglich als eine Art Verwaltungseinheit der damaligen britischen Militärregierung angesehen.

In den Jahren 1946 und 1947 hatten die Länder Bayern, Hessen, Rheinland-Pfalz, Saarland und der Stadtstaat Bremen bereits neue und rechtsstaatliche Verfassungen erhalten. Die Landesverfassungen der Länder Schleswig-Holstein, Berlin und Nordrhein-Westfalen folgten 1949 und 1950. Alle Verfassungen enthielten auch das selbstverständlich gewordene Recht der möglichen Einrichtung von parlamentarischen Untersuchungsausschüssen in den Landtagen,² allerdings mit unterschiedlicher Ausgestaltung des Minderheitenrechts. Die Frage, ob ein Viertel oder ein Fünftel aller Abgeordneten antragsberechtigt sein sollen, wurde in den Ländern unterschiedlich normativ eingestuft.³ So legten die Verfassungen Bayern, Hessen, Rheinland-Pfalz, Nordrhein-Westfalen und die damals so bezeichneten „Ostzonenländer“⁴ das erforderliche Quorum auf ein Fünftel der Abgeordneten fest. Das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland, die Landesverfassungen von Württemberg-Hohenzollern und Württemberg-Baden bevorzugten die Ausgestaltung des Minderheitenrechts in der Form von einem Viertel der Antragsberechtigten Abgeordneten. Lediglich Baden ignorierte das inzwischen historisch

1 Wulff, Landesgeschichte im LT, 595.

2 Vgl. Übersicht bei Schleich 1985: 11 f.

3 Vgl. Plöhn 1991: 65 ff.

4 Dankwarts, Prot. d. RechtsA d. Nieders. LT v. 28.11.1950, 354.

gewachsene Minderheitenrecht als Einsetzungsquorum in Deutschland und führte den Mehrheitsbeschluss wieder ein.

3.1.1 *Verfassungsdiskussionen von 1947-1951*

In Niedersachsen hatte zwar der Gebietsbeauftragte der Besatzungsmacht schon mit Datum vom 28. Februar 1947 dem ersten zu wählenden Landtag den Auftrag gegeben, nach seiner Konstituierung „vordringlich“ eine Verfassung des Landes auszuarbeiten.⁵ Nach der Wahl des Landtages bestand wegen anderweitiger Gesetzgebungsarbeiten keine Gelegenheit, dem Wunsch der englischen Besatzungsmacht zu entsprechen.⁶ Die Intensität der politischen Auseinandersetzung konzentrierte sich auch auf andere Bereiche wie z. B. die in der Nachkriegszeit geführte Diskussion um die ideale Wirtschaftsordnung in den Ländern. Im Niedersächsischen Landtag standen diesbezüglich auch gravierende Entscheidungen ordnungspolitischer Art für die Wirtschaft an. Als Beispiele seien die Bodenreform, die Überführung der Grundstoffindustrien in Gemeineigentum und die paritätische Besetzung der Industrie und Handelskammer genannt.⁷ Der Bodenreform kam auch wegen der Flüchtlingsströme und den damit kommenden ansiedlungswilligen Landwirten eine besondere Bedeutung zu. Schließlich war die Bekämpfung des Hungers von herausragender und primärer Bedeutung für das Land Niedersachsen. Die Forderung, eine ordentliche Verfassung für das Land zu verabschieden wurde nicht bestritten. Durch eine solche neue Verfassung erhoffte man auch das politische Interesse für dieses neue Bundesland und seine demokratischen Strukturen zu stärken. Primär wurde jedoch die den unmittelbaren Lebensalltag betreffenden Gesetze verabschiedet. Die Verfassungsdiskussion trat zumindest in der Öffentlichkeit vorerst in die zweite Reihe.

Unspektakulär und von der Öffentlichkeit unaufgeregert wahrgenommen gab es allerdings einige parlamentarische Verfassungsaktivitäten⁸ in Niedersachsen. Der demokratische Einigungsprozess hinsichtlich eines von allen Seiten akzeptierten Verfassungsentwurfes erwies sich jedoch als langwierig. Bereits im Januar legte die KPD einen Vorschlag vor, der die Inhalte der Verfassungen von Sachsen-Anhalt und Mark-Brandenburg spiegelbildlich wiedergab.

5 LT-Drs. Nr. 244 der 1. Ernennungsperiode und Bekanntmachung des Nds. Min.Präs. v. 12.3.1947 (ABl. F. Nds. S. 72).

6 Korte 1986: 97.

7 Vgl. Pollmann 1979: 177 ff.

8 Vgl. Kopf, Der Spiegel v. 16.8.1947, 17.

Dieser Entwurf erhielt jedoch nie die Gestalt eines formellen Antrages im Landtag. Den ersten „Gesetzesentwurf eines Landesgrundgesetzes für Niedersachsen“ legte die FDP-Fraktion auf besondere Initiative des Abgeordneten Dr. Greve am 7.9.1947 vor.⁹ Dieser Entwurf enthielt mit den Artikeln 109-165, Grundrechte und Grundpflichten der Deutschen und eine Generalverweisung auf die Weimarer Verfassung vom 11.8.1919 und somit sinngemäß auch auf ein Untersuchungsrecht im Sinne des Art. 34 WRV. Von besonderem historischem Interesse sind jedoch die ersten Artikel dieses Regelwerkes. Sie enthalten ein umfassendes Organisationsstatut des Landes Niedersachsen.¹⁰

Es folgte das „Niedersächsische Staatsgrundgesetz“ der DP (vormals NLP, Niedersächsische Landespartei), vom 9.12.1947.¹¹ Novum in der Niedersächsischen Verfassungsdiskussion war aber der Art. 10 dieses Entwurfs: Danach sollte ein Staatsrat, eine der Funktion nach zweite Kammer entsprechend dem preußischen Vorbild eingerichtet werden.¹² Auch außerhalb der parlamentarischen Ebene wurden Ideen und Entwürfe für eine neue Verfassung des Landes Niedersachsen gesammelt. Im Frühjahr 1947 entstand ein weiterer Verfassungsentwurf unter der Federführung des damaligen Kultusministers Adolf Grimme, des Chefredakteurs des Deutschen Pressedienstes Fritz Sängler und Hinrich Wilhelm Kopf, Ministerpräsident des Landes Niedersachsen auf der kleinen Insel Neuwerk. Dieser „Neuwerk-Entwurf“ ging über ein sog. Organisationsstatut hinaus und enthielt weitreichende Regeln für ein Gemeinschaftsleben.¹³ Die Annahme dieser Verfassung sollte per Volksabstimmung erfolgen.

Die Vorarbeiten für eine Verfassung in Niedersachsen kamen für längere Zeit zum Stillstand. Einen weiteren Grund hierfür lieferte die sich neu abzeich-

9 LT-Drs., 1. Wahlp., Nr. 315.

10 Mit den Bestimmungen über Verwaltung, das Finanzwesen, die Rechtspflege, die Gesetzgebung über die Landesregierung und den Landtag.

11 LT-Drs., 1. Wahlp., Nr. 476.

12 Art. 10, Funktion Staatsrat: Belange der gebietlichen Selbstverwaltung sowie die Erfahrung von Persönlichkeiten, die sich um das öffentliche Wohl im Staatsdienst sowie im politischen, wirtschaftlichen, kulturellen, sozialen und kirchlichem Leben besonders verdient gemacht haben, bei Gesetzgebung, Regierung und Verwaltung zur Geltung bringen sollten.

13 Vgl. Korte, 102: So sollte jedem Menschen ein gerechter Anteil an dem wirtschaftlichen Ergebnis der Arbeit zuerkannt werden, außerdem jedem Arbeitnehmer eine Beteiligung an der Verwaltung und Gestaltung des Unternehmens (Mitbestimmung), sowie gemeinsam mit den Unternehmern eine gleichberechtigte Teilhabe an den Regeln der Arbeitsbedingungen (Tarifautonomie).

nende Struktur der Bundesrepublik Deutschland. Denn die drei westlichen Militärgouverneure autorisierten die Ministerpräsidenten der Länder durch die sog. Frankfurter Dokumente vom 1.7.1948 eine verfassungsgebende Versammlung einzuberufen. Der Auftragstext für diese Versammlung war eindeutig definiert.

„Eine demokratische Verfassung auszuarbeiten, die für die beteiligten Länder eine Regierungsform des föderalistischen Typs schafft, die am besten geeignet ist, die gegenwärtig zerrissene deutsche Einheit schließlich wieder herzustellen, und die Rechte der beteiligten Länder schützt, eine angemessene Zentralinstanz schafft und Garantien der individuellen Rechte und Freiheiten erfüllt.“¹⁴

Auf Vorschlag und Ermächtigung der Militärgouverneure setzten die Ministerpräsidenten noch im Jahr 1948 den Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee ein, der dem Parlamentarischen Rat konkret Verfassungsvorschläge unterbreitete.¹⁵ Niedersachsen entsandte in den Parlamentarischen Rat, der sich auch detailliert mit dem Untersuchungsrecht auseinandersetzte, neun Abgeordnete.¹⁶ Auch deshalb mehrten sich die Stimmen zunächst, die bundesrepublikanische Verfassung abzuwarten und erst im zweiten Schritt die Landesverfassung zu erarbeiten und zu verabschieden.¹⁷

3.1.2 *Die Notverfassung*

Die Verfassungsdiskussion verlief deshalb auf niedersächsischer Landesebene auch nicht ergebnisorientiert im Sinne einer schnellen Ratifizierung, sondern erstreckte sich über vier Jahre. Für diesen mehrjährig dauernden „verfassungslosen Zustand“ wählte Niedersachsen einen eigenen und ungewöhnlichen Weg und arbeitete von 1947 – 1951 mit einer 13 Paragraphen umfassenden Notverfassung. Dieses Gesetz „zur vorläufigen Ordnung der Niedersächsischen Landesgewalt“¹⁸ beschloss der Landtag nach wiederholter Bera-

14 Dennewitz in: Einl. z. Bonner Kom.: 40 ff.

15 S.o.:29 ff.

16 Es handelte sich um die Abgeordneten Dr. Georg Diederichs, Dr. Heinrich Greve (bis zum 20. Mai 1949, seitdem Erich Ollenhauer), Frau Dr. Elisabeth Selbert und Hans Wunderlich für die SPD, die Abgeordneten Heinrich Rönneburg (bis zum 24. Februar 1949, seitdem Dr. Werner Hofmeister) und Ernst Wirmer für die CDU, die Abgeordneten Wilhelm Heile und Dr. Hans-Christoph Seebohm für die DP und den Abgeordneten Dr. Hermann Schäfer für die FDP.

17 Vgl. dazu die Äußerung des Abgeordneten Hofmeister (CDU), Prot. d. VerfA v. 28.11.1950, 338 f.

18 Abgedr. bei Korte: 749 f.

tung in seiner Sitzung vom 9.1.1947. Wenn auch der Berichterstatter des Verfassungsausschusses den Entwurf als einfaches Gesetz bezeichnete, so kam diesem Gesetz nach der Begründung der Regierungsvorlage und nach seinem Inhalt doch die Bedeutung einer Notverfassung zu.¹⁹ Die Bezeichnung Notverfassung basierte nicht nur aufgrund der dreizehn, in Form eines Organisationsstatuts gefassten Paragraphen.²⁰ Wesentliches Element dieses Regelwerkes war vielmehr auch der Bezug auf die Weimarer Verfassung. So lautete der § 2 des Gesetzes zur vorläufigen Ordnung der Niedersächsischen Landesgewalt vom 11.2.1947:

Auf den Landtag finden die Artikel 21, 26, 28, 30, 32, 34, und 36 bis 38 der Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919 entsprechende Anwendung.²¹

3.1.2.1 Die Anwendung der Notverfassung i. S. d. Art. 34 WRV

Somit war das Untersuchungsrecht in Niedersachsen in der Fassung des Art. 34 WRV gesetzlich legitimiert, und zwar mit einem juristisch sehr ungewöhnlichen Konstrukt: Ein einfaches Gesetz mit verfassungsmäßigem Anspruch. Das Minderheitenrecht war damals für niedersächsische Untersuchungsausschüsse durch die Weimarer Verfassung in Form eines Gesetzes verankert. Das Einsetzungsquorum betrug damit ein Fünftel der Abgeordneten des Niedersächsischen Landtags. Der erste, am 7.11.1947 im Land Niedersachsen eingesetzte Untersuchungsausschuss befasste sich folgerichtig und maßgeschneidert auf die Lebenssituation der Bevölkerung mit ihren täglichen Überlebensproblemen bezogen, mit der Überprüfung der Verhältnisse im Milch-, Fett-, und Eierwirtschaftsverband.²² Eine theoretische Diskussion über Untersuchungsbefugnisse von parlamentarischen Untersuchungsausschüssen war damals nicht Bestandteil des parlamentarischen Lebens. Auch in Form des sogenannten „innerparlamentarischen Rechts“, der 1. Geschäftsordnung vom 9.12.1946²³ waren Untersuchungsausschüsse nicht existent. Zwar enthielt diese Geschäftsordnung ein detailliertes Reglement zu

19 Korte/Rebe, 79.

20 Hier ging es im wesentlichen um die Klärung der Kompetenzen für den Ministerpräsidenten, des Staatsministeriums und des Landtags.

21 Diese „Notverfassung“ ist abgedruckt bei Korte/Rebe, 749.

22 Korte 1986: 226.

23 LT Drs. I. Wahlp.: 1-9.

den 16 namentlich genannten Ausschüssen.²⁴ Die Untersuchungsregelung konnte jedoch nur unter § 14 Abs. 2 GeschO subsumiert werden:

„Für einzelne Angelegenheiten kann der Landtag Sonderausschüsse bestellen.“²⁵

3.1.2.2 Die Befristung der Notverfassung

Auch deshalb wurde die „Notverfassung“ zunächst als ausreichende Grundlage für das Verfassungsleben angesehen. Allerdings wurde die ursprüngliche Zeitplanung von der Realität überholt. Die geplante Geltungsdauer nach § 13 des am 11.2.1947 verabschiedeten Regelwerkes sollte 10 Monate später, also am 31.12.1947 beendet sein. Tatsächlich wurde diese zeitliche Befristung des „Gesetzes zur vorläufigen Ordnung der Niedersächsischen Landesgewalt“ durch sechs Änderungsgesetze²⁶ bis zum 1.5.1951 immer und immer wieder verlängert. Ursprünglich sollte das Gesetz sogar nach dem Willen des Gebietsbeauftragten, des Landtages und der Staatsregierung möglichst zu Beginn der 1. Wahlperiode durch eine Landesverfassung ersetzt werden.²⁷ Damit ist dieses Regelwerk die einzige provisorische Verfassung gewesen, die explizit das parlamentarische Untersuchungsrecht der Weimarer Reichsverfassung aufgegriffen hat, indem neben anderen Artikeln auch der Art. 34 WRV für analog anwendbar erklärt wurde.²⁸ Selbst nach Inkrafttreten des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland wurde diese Fristverlängerung noch dreimal fortgesetzt. Und dies nach wie vor in der Textfassung des parlamentarischen Untersuchungsrechts nach Art. 34 der Weimarer Verfassung vom 11.8.1919. Eine aktuelle Anpassung i. S. d. Art. 44 GG wurde nicht vorgenommen. Folgende Untersuchungsausschüsse sind in Niedersachsen nach dieser Notverfassung eingesetzt worden:

24 § 14 Abs.1 GeschäftsO: 1. Verfassungsausschuss, 2. Ausschuss für Innere Verwaltung, 3. Ausschuss für Haushalt und Finanzen (Hauptausschuss), 4. Ausschuss für Arbeitsverwaltung, 5. Ausschuss für Wohnungs- und Siedlungswesen, 6. Wohlfahrtsausschuss, 7. Flüchtlingsausschuss, 8. Ausschuss für Volksbildung, Kunst und Wissenschaft, 9. Wirtschaftsausschuss, 10. Verkehrsausschuss, 11. Ausschuss für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Ausschuss für Rechtsfragen, 12. Ausschuss für Eingaben, Ausschuss für die Geschäftsordnung, Ausschuss für die Prüfung der Haushaltsrechnungen, 16 Wahlrechtsausschuss.

25 LT- Drs. 1. Wahlp.: 2.

26 Gesetz vom 16.12.1947 (Nds. GVBL. S. 100), vom 25.6.1948 (Nds. GVBL. S. 63), vom 21.11.1948 (Nds. GVBL. S. 183), vom 15.6.1949 (Nds. GVBL. S. 124), vom 10.3.1950 (Nds. GVBL. S. 12) und vom 25.9.1950 (Nds. GVBL. S. 49).

27 So das Schreiben des Gebietsbeauftragten v. 28.2.1947, ABl. F. Nds. : 72.

28 Plöhn 1991: 70.

3.1.2.3 Untersuchungsausschüsse in Niedersachsen nach Art. 34 WRV von 1947-1951²⁹

Untersuchungsausschüsse in Niedersachsen mit der „Notverfassung“ von 1947-1951.

1. PUA :

Auftrag : Überprüfung der Verhältnisse im Milch-, Fett- Eierwirtschaftsverband.

Mitglieder : 12 (5 SPD, 2 CDU, 2 DP, 1 FDP, 1 KPD, 1 DZP).

Eingesetzt am: 7. November 1947.

Vorsitz : SPD Fraktion, Abgeordneter Weiberg.

Im LT vertr. Fraktionen: SPD, DP/CDU, FDP, KPD, Z.

2. PUA:

Auftrag : Überprüfung und Kündigung und Neuverpachtung von Domänen im Verwaltungsbezirk Braunschweig.

Mitglieder : 12 (5 SPD, 2 CDU, 2 DP, 1 FDP, 1 KPD, 1 DZP).

Eingesetzt am: 5. April 1950.

Vorsitz : CDU-Fraktion, Abgeordneter Blanke.

Im LT vertr. Fraktionen : SPD, CDU/DP, FDP, KPD, Z.

²⁹ Abgedruckt bei Korte: 226.

3. PUA :

Auftrag :	Überprüfung des Übertritts von Abgeordneten des Niedersächsischen LT zur SRP Geschäftsordnungsausschuss = 6 Mitglieder.
Eingesetzt am:	10. März 1951.
Vorsitz :	SPD- Fraktion, Abgeordneter Diederichs.
Im LT vertr. Fraktionen :	SPD, CDU/DP, FDP, KPD, Z.

3.1.2.4 Die Plenardebatte zum Grundgesetz

In einer Zeit, in der auf Bundesebene die verfassungsmäßige Verankerung von parlamentarischen Untersuchungsrechten mit Art. 44 GG schon wieder der Vergangenheit angehört, existierte im Land Niedersachsen, zumindest auf dem Papier, noch das Recht des Deutschen Reiches von 1919.³⁰ Dies ist schon eine bemerkenswerte Kuriosität, zumal die Ratifizierung des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland am 29. Mai 1949 nach einer umfangreichen eintägigen Plenardebatte in Hannover zur Abstimmung stand.³¹ Das niedersächsische Parlament wurde von daher nicht von den Inhalten des neuen bundesrepublikanischen Grundgesetzes überrascht. Das parlamentarische Untersuchungsrecht spielte in dieser Plenarsitzung jedoch keine Rolle. Ministerpräsident Kopf stellte am Anfang dieser Debatte allerdings auch klar:

„Sie handeln dabei nicht als gesetzgebendes Organ des Landes Niedersachsen, sondern als zu einem Sonderzweck bestellte Repräsentanten des einheitlich deutschen Staatvolkes der Westzonen, das durch sie zwar in getrennten Gremien, aber doch einheitlich abstimmt. Zur Annahme genügt ein Beschluss einfacher Mehrheit der Abstimmenden. Den Inhalt des Grundgesetzes darf ich als bekannt voraus setzen.“³²

30 Partsch 1964: 9.

31 Vgl. Plenarprot. d. 67. außerordentl. S. d. Nds. LT v. 20. 5. 1949: 3632 ff.

32 Vgl. Plenarprotok. d. 67. Außerord. S. d. Nds. LT v. 20. 5. 1949: 3632.

Deshalb votierte die Mehrzahl der Abgeordneten bei der Ratifizierung des Grundgesetzes im niedersächsischen Landtag am 20. Mai 1949 demzufolge auch für ein Untersuchungsausschussrecht nach Art. 44 GG. Das Grundgesetz trat vier Tage später in Kraft. Richtschnur für die niedersächsischen Untersuchungsausschüsse mit einem Einsetzungsquorum von einem Fünftel der Abgeordneten blieb jedoch nach wie vor die Weimarer Verfassung.

Das Ergebnis der Abstimmung wurde von Landtagspräsident Olfers am Abend feierlich bekannt gegeben:

„Das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland ist im Niedersächsischen Landtag mit 98 gegen 37 Stimmen angenommen. Es lebe die Bundesrepublik Deutschland.“³³

3.1.3 *Die Entstehung der Vorläufigen Niedersächsische Verfassung*

Verfassungsrechtlich gesehen entstand durch das Inkrafttreten des Grundgesetzes für Niedersachsen eine andere und neue Situation. Schließlich verpflichtete Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG die Länder entsprechend den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates ihre verfassungsmäßige Ordnung im Sinne dieses Grundgesetzes zu gestalten. Niedersachsen ist daher mit der Abstimmung über das Grundgesetz die föderalistische Verpflichtung eines Bundeslandes eingegangen, sozusagen als Teilstaat in einem Bundesstaat mit eigenen Kompetenzen. Dieser rechtliche Status war mit der sogenannten Notverfassung von 1947 nicht mehr vereinbar weil diese auf der Grundlage zusammengefasster Regionen mit einem besatzungsrechtlichen Status erarbeitet worden war. Wegen dieser veränderten „Geschäftsgrundlage“ war ein möglicher Rückgriff auf ungeschriebene Verfassungsgewohnheiten entfallen.³⁴ Nach Verabschiedung des Grundgesetzes wurde die Verfassungsdiskussion in Niedersachsen wieder reaktiviert. Die fast dreijährige Beratungspause einer Landesverfassung rechtfertigte das Mitglied des Rechtsausschusses, der Abgeordnete Dr. Hofmeister (CDU),³⁵ gerade auch im Hinblick auf die 1947 vom Gouverneur geforderte „vordringlichste Aufgabe“ der Ausarbeitung und Verabschiedung einer niedersächsischen Verfassung.

33 aaO.: 3697.

34 Korte: 98.

35 Prot. des VerFA v. 28.11.1950, 338f.

„Wenn das im Jahre 1947 die vordringliche Aufgabe gewesen sei, so ist festzustellen, dass aufgrund von Umständen, für die man niemanden die Schuld in die Schuhe schieben kann, diese vordringlichste Aufgabe von 1947 bis Ende 1950 oder Anfang 1951 nicht erledigt ist. Mit Recht hat sich Niedersachsen auf den Standpunkt gestellt, dass man erst dann mit Ernst und Nachdruck an die Verfassungsarbeit herangehen wolle, wenn die Regelung im Bund erfolgt ist.“³⁶

3.1.3.1 Der Entwurf vom September 1950

Den ersten Entwurf einer Niedersächsischen Verfassung brachte Ministerpräsident Hinrich Wilhelm Kopf am 6. September in den Landtag ein.³⁷ Alle Parteien erklärten sich in der Generaldebatte³⁸ am 6. und 7. September 1950 zur Mitarbeit an einem vorläufigen³⁹ Verfassungsentwurf bereit.⁴⁰ Es folgten 15 Sitzungen⁴¹ zu dieser Thematik. Zusätzlichen Sachverständigen aus Niedersächsischen Hochschulen brachten die Verfassungsrechtler Prof. Wolfgang Abendroth und Prof. Werner Weber ein.⁴² Anders als in den Plenardebatten wurde die Untersuchungsbefugnis für ein parlamentarisches Kontrollrecht hier sehr kontrovers diskutiert.

3.1.3.2 Das Parlamentarische Untersuchungsrecht nach Art. 12 des Regierungsentwurfs

Der Regierungsentwurf zur Verfassung sah mit Art. 12 eine inhaltliche Spiegelung des schon verabschiedeten Art. 44 GG vor. Er lautete:

31. Der Landtag hat das Recht und auf Antrag von mindestens einem Viertel aller Abgeordneten, die Pflicht, Untersuchungsausschüsse einzusetzen.
32. Die Ausschüsse erheben in öffentlicher Verhandlung die Beweise, die sie oder die Antragsteller (Abs. 1) für erforderlich erachten. Die Öffentlich-

36 aaO., 338 f.

37 Sten. Ber., 106. Sitzung, 1. Wahlp.: Sp 5753 -5762.

38 Die Problematik von parlamentarischen Untersuchungsausschüssen wurde hier nicht thematisiert.

39 Mir der Wiedervereinigung Deutschlands am 3. 10. 1990 entfiel der Vorbehalt der Vorläufigkeit.

40 AaO.: Sp. 5765 – 5809.

41 Zwischen dem 21. Sept. - 28 Nov. 1950. Der VerFA wurde dabei von einem sog. RedaktionsA unterstützt. Vgl. Protk. d. VerFA vom 10. 10. 1950: 53.

42 Vgl. Vorl. Verf. II als Sonderdruck zur ersten Lesung im Plenum unter dem Titel: „Die Verfassungsfrage in Niedersachsen,“ 1950.

keit kann ausgeschlossen werden. Der Landtag regelt das Verfahren durch eine Geschäftsordnung.

33. Gerichte und Verwaltungsbehörden sind zur Recht- und Amtshilfe verpflichtet.
34. Auf die Erhebungen der Ausschüsse und der von ihnen ersuchten Behörden finden die Vorschriften über den Strafprozess sinngemäß Anwendung. Das Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis bleibt unberührt.
35. Die Beschlüsse der Ausschüsse sind der richterlichen Erörterung entzogen. In der Würdigung und Beurteilung des der zu Grunde liegenden Sachverhalts sind die Gerichte frei.

3.1.3.3 Diskussion der Ausgestaltung eines Untersuchungsrechts in Niedersachsen

Das parlamentarische Untersuchungsrecht als grundsätzliches Kontrollrecht wurde bei der Beratung des Art. 12 „dieser Verfassung im Rohentwurf“ im Verfassungsausschuss nicht in Frage gestellt. Ministerialrat Dr. Danckwerts bezeichnete diese Untersuchungskompetenz als „ganz selbstverständliches gewordenes Recht des Landtages und eines der wichtigsten Rechte überhaupt.“⁴³ Nicht selbstverständlich war jedoch für einzelne Abgeordnete das vorgeschlagene Minderheitenquorum von einem Viertel der Abgeordneten. Sie monierten, dass das Recht der parlamentarischen Minderheit mit Art. 12 des Regierungsentwurfs nicht dem historischen Vorbild des Art. 34 WRV entspreche und forderten eine Rückkehr zu einem Einsetzungsquorum von einem Fünftel der Mitglieder des Parlaments. Schließlich, so der Abgeordnete Abel, sei ein Fünftel in einem Parlament mit 149 Abgeordneten schon eine ziemlich starke Gruppe.⁴⁴ Andere Bundesländer konnten mit ihren längst verabschiedeten Verfassungen auch nicht als Vorbild dienen, da das Minderheitenquorum in den einzelnen Verfassungen unterschiedlich geregelt wurde.⁴⁵ Letztendlich entschied man mehrheitlich mit einem Votum von 8:3 das

43 Prot. d. 5.Sitz. d. VerfA v. 10.10.1950: 78.

44 So die z.B. die Abgeordneten Abel (KPD) und Leinert (SPD), Prot. d. 5.Sitz. d. VerfA v. 10.10.1950: 78 f.

45 So sah Bayern ein Fünftel, Württemberg-Baden ein Viertel, Hessen ein Fünftel, Württemberg-Hohenzollern ein Viertel, Baden Mehrheitsbeschluss, Rheinland-Pfalz ein Fünftel, „Ostzonenländer“ ein Fünftel, und das Grundgesetz ein Viertel im Falle des Art. 12 den Anteil der Antragsberechtigten Abgeordneten vor, vgl. Prot. d. 15. Sitz. d. VerfA v. 28.11.1950: 354.

Quorum des Art. 44 GG i. H. v. einem Viertel zu übernehmen,⁴⁶ „um“, wie es der Abgeordnete Dr. Hofmeister (CDU) ausdrückte, „nicht zu viele Verschiedenheiten zu haben.“⁴⁷

Zumindest angedacht wurde aber auch die Reformbedürftigkeit eines Untersuchungsverfahrensrechts in den Sitzungen des Verfassungsausschusses. Erwähnenswert in diesem Zusammenhang ist hier der Redebeitrag des Abgeordneten Böhme (SPD):

„Wir wollen wahrscheinlich alle die Einrichtung eines solchen Untersuchungsausschusses haben, aber die Art wie er arbeiten kann und soll, ist bisher noch sehr dürftig geregelt. Das ist alles noch nicht genug ausgearbeitet. Ein Untersuchungsausschuss wie er jetzt praktiziert wird, ist immer in der Gefahr, sich entweder zu verlieren, oder das Vertrauen zu dieser Einrichtung nicht gerade zu vergrößern. Ich möchte daher bei dieser Gelegenheit darauf hinweisen, dass es mir sehr notwendig erscheint, das ganze Verfahren, die Aufgabenzuteilung und die Arbeitsweise parlamentarischer Untersuchungsausschüsse nach einer Vorbereitung, die mit wissenschaftlicher Gründlichkeit geschehen muss, noch viel besser zu regeln, damit diese Einrichtung, die die meisten Verfassungen haben, auch wirklich zu einem guten Erfolg führen kann.“⁴⁸

3.1.3.4 Der Reformwille i. S. d. Art. 11 VNV

Dieser Reformwille wurde jedoch parlamentarisch nicht weiter verfolgt. Der Artikel 12 wurde inhaltsgleich im Laufe der Beratungen in Artikel 11 unnummeriert. Die namentliche Schlussabstimmung der vorläufigen Niedersächsischen Verfassung in dritter Lesung⁴⁹ ergab bei 138 abgegebenen Stimmen 107 ja-Stimmen, 28 nein-Stimmen (20 der DP/CDU, 7 der KPD, 1 der FdU) und bei 3 Enthaltungen eine Annahme mit einer starken Zweidrittel Mehrheit. Damit hatte der Niedersächsische Landtag mit Art 11 VNV fast wörtlich die Textfassung des Art. 44 GG übernommen. Zwei „niedersächsische Merkmale“ enthielt der Art. 11 VNV aber doch: Die Vorschriften über die Öffentlichkeit der Beweiserhebung sind in einem eigenen Abs. 2 dahingehend konkretisiert, dass die Festlegung der Beweisthemen entweder den Antragstellern oder den Ausschüssen selbst übertragen wird. Ein weiteres

46 Prot. d. 18. Sitz. d. VerfA v. 18.1.1951: 467.

47 Prot. d. 5. Sitz. d. VerfA v. 10.10.1950: 79.

48 Prot. d. 5. Sitz. d. VerfA v. 10.10.1950: 80.

49 Sten. Ber. d. 123. u. 124. LT- Sitz. v. 29.3. u. 30. 3. 1951: 6779 ff. u. 6840 ff.

Spezifikum besteht darin, dass die Regelung des Verfahrens vor den Ausschüssen durch eine Geschäftsordnung zu einer Aufgabe des Landtages erklärt wird. Der Verfassungsausschuss hatte auf Anregung des Abgeordneten Böhme (SPD) klargestellt, dass der Landtag für jeden einzelnen Untersuchungsausschuss eine besondere Geschäftsordnung einschließlich der Ausschussbesetzung beschließen sollte.⁵⁰

Hinsichtlich der Notwendigkeit von parlamentarischen Kontrollmöglichkeiten⁵¹, verknüpft mit der Reflexion des Weimarer Systems, hatte Prof. Abendroth, der als Gutachter im Plenum und im Verfassungsausschuss Stellungnahmen zu einer möglichen Niedersächsischen Verfassung abgegeben hatte, warnend ausgeführt:

„Ein System, das die Stabilität der Regierung so hoch setzt, dass über diesem Moment der Stabilität der Regierung die Abhängigkeit der Regierung vom Parlament vergessen wird, trägt lediglich dazu bei, dieses negative Erziehungsmoment der Periode des Obrigkeitsstaates in Deutschland zu verstärken und wieder aufleben zu lassen.“⁵²

3.1.3.5 Untersuchungsausschüsse nach Art. 11 VNV

Dieser negativen Beschreibung eines politischen Systems setzte das Parlament regierungskontrollierende Taten entgegen: 14 parlamentarische Untersuchungsausschüsse⁵³ erarbeiteten unter der Geltung des § 11 VNV einen Abschlussbericht für das Parlament. Allerdings zogen der 4. und 10. Untersuchungsausschuss ein verfassungsgerichtliches Verfahren nach sich.

50 Korte/Rebe: 223.

51 Sten, Ber. d. 12. Sitz. d. VerfA v. 15.11.1950: 255.

52 aaO., auch zur Thematik Misstrauensvotum.

53 In Niedersachsen ist es üblich, die parlamentarischen Untersuchungsausschüsse unabhängig von der Wahlperiode durchnummerieren. Der 14. PUA („Waffenlieferung nach Taiwan“) auf Antrag der FDP-Fraktion mit Unterstützung von Abgeordneten der CDU war der letzte, aufgrund von Art. 11 VNV eingesetzte Untersuchungsausschuss. Er wurde mit Datum vom 16.2.1993 beantragt und dauerte 8 ½ Monate. (LT-Drs. 12/ 5455.

3.1.3.5.1 Das Verfahren des 4. Parlamentarischen Untersuchungsausschusses vor dem OVG Lüneburg.⁵⁴

Das OVG Lüneburg als ehemaliges Landesverfassungsgericht hatte über die Ausgestaltung des Minderheitenrechts in Verbindung mit einer Antragsveränderung für den 4. Parlamentarischen Untersuchungsausschuss zu entscheiden.⁵⁵ Untersuchungsgegenstand des von den damaligen Oppositionsfraktionen der Fraktionsgemeinschaft der Deutschen Partei (DP)/CDU und der FDP beantragten 4. Untersuchungsausschusses war die Klärung von Vorwürfen gegen die Personalpolitik der SPD-geführten Landesregierung. Nachdem der Ausschuss seine Arbeit aufgenommen hatte, nahm der Landtag mit Stimmenmehrheit einen Antrag der SPD-Landtagsfraktion an, wonach sich der Untersuchungsauftrag auf Vorgänge und Zeiträume erstrecken sollte, die über den Gegenstand der Minderheitenenquete hinausgingen.⁵⁶ Das Gericht qualifizierte eine Erweiterung des Minderheitenantrags als unzulässig, da das verfassungsmäßig verbrieftete Recht seinen Wert verlieren würde, wenn „die Mehrheit des Parlaments den Untersuchungsgegenstand in seinem Kern verändern dürfte.“⁵⁷ Das OVG begründete seine Entscheidung mit der Argumentation, dass „eine Erweiterung des Untersuchungsgegenstandes regelmäßig zu einer Verzögerung führe. Vor allem bestehe die Gefahr der Verdunklung. Der Gegenangriff durch die Einbeziehung anderer sei der Parlamentsmehrheit verwehrt.“⁵⁸ Diese Entscheidung wurde vom BVerfG in späteren Verhandlungen insoweit bestätigt, dass der Gegenstand einer Untersuchung einer Minderheitenenquete grundsätzlich nicht gegen den Willen der Minderheit verändert werden darf.

3.1.3.5.2 Die Verfahren des 10. Parlamentarischen Untersuchungsausschusses vor dem Niedersächsischen Staatsgerichtshof

Dieser Untersuchungsausschuss sollte sich mit der Zusammenarbeit niedersächsischer Behörden mit dem als V-Mann arbeitenden Privatdetektiv Wer-

54 Gem. § 27 d. MilitäregierungsVO Nr. 165 v. 15.9.1948: 799.

55 Urteil vom 16.4.1954, OVG 7: 489.

56 Hilwig 2005: 38.

57 OVG Lüneburg, OVGE 7: 498.

58 AaO: 497.

ner Mauss befassen.⁵⁹ Diese Ausschussarbeit führte zu zwei Verfassungsstreitigkeiten vor dem Staatsgerichtshof.⁶⁰

Dem lag folgender Sachverhalt zu Grunde: In seinen Sitzungen am 12.6. und 10.10.1984 beschloss der 10. Untersuchungsausschuss einstimmig die Vernehmung des „V-Mannes“ Werner Maus als Zeugen. Der Zeuge war nicht bereit den Vorladungen nach Hannover Folge zu leisten und ließ die Weigerung durch seinen Rechtsanwalt mit der Gefahr für Leib oder Leben begründen. Die Minderheit im Ausschuss verlangte deshalb mehrfach die zwangsweise Vorführung des Zeugen. Die Mehrheit sprach sich jeweils dagegen aus, da sie das Fernbleiben des Zeugen für entschuldigt hielt; bei Gefahr für Leib und Leben eines Zeugen sei dessen zwangsweise Vorführung mit Art. 2 Abs. 2 S.1 GG in Verbindung mit Art. 1 Abs. 3 GG nicht vereinbar und zulässig. Deshalb haben sich Abgeordnete der Einsetzungsminderheit an den Landtag gewandt und beantragt, der Landtag möge beschließen, „dass zur Erhebung des vom 10. Parlamentarischen Untersuchungsausschusses am 10.10.1984 einstimmig beschlossenen Beweises, durch Einvernahme des Zeugen Werner Maus, dessen zwangsweise Vorführung (§ 51 Abs.1 S. 2 StPO) gemäß Art. 11 Abs. 2 S.1 VNV für erforderlich erachtet und dass dieser Beschluss dem Untersuchungsausschuss zur Durchführung überwiesen werde.“⁶¹ Die Minderheit vertrat die Auffassung, dass sie zwar auch den Untersuchungsausschuss, daneben und vorzugsweise aber auch den Landtag in Anspruch nehmen könne.⁶² Der Landtag lehnte diesen Antrag mit Datum vom 8. März 1985 ab und schloss sich der Mehrheitsauffassung des Untersuchungsausschusses an. Diesen ablehnenden Beschluss greifen 45 Mitglieder der Einsetzungsminderheit vor dem Staatsgerichtshof an und begehren die Feststellung, dass der Landtag mit seiner Entscheidung gegen das der Minderheit in Art. 11 Abs.1 und 2 VNV eingeräumte Beweiserhebungsrecht verstoßen habe.

Das Urteil ist insoweit von klarstellender Bedeutung: „Sobald“, so Staatsgerichtshof, „der Untersuchungsausschuss eingesetzt ist, richtet sich das Recht der Einsetzungsminderheit nach Abs. 2 des Art.11 VNV ausschließlich gegen den Untersuchungsausschuss.“⁶³ Nur so wird verständlich, dass Abs. 4 des

59 Schröder, ZParl 1986: 372.

60 NdsStGH 3 : 63 -70 u. NdsStGH 3: 70-81.

61 A. a. O: 64 f.

62 A. a. O: 65.

63 A. a. O.: 69.

Art. 11 der VNV die verfassungsrechtlich notwendige Ermächtigung zur Anwendung der Vorschriften über den Strafprozess bei der Beweiserhebung ausschließlich dem Untersuchungsausschuss und nicht (auch) dem Landtag zuweist und dass Abs. 3 des Art. 11 der VNV Gerichte und Verwaltungsbehörden verpflichtet, dem Untersuchungsausschuss Rechts- und Amtshilfe zu leisten. Deshalb gelangt der Staatsgerichtshof in überzeugender Weise zu dem Resultat: Nach der Niedersächsischen Verfassung umfasst das Untersuchungsrecht des Gesamtparlaments nicht die Kompetenz zur Erhebung von Beweisen.⁶⁴ Dies ist nach der Niedersächsischen Verfassung lediglich dem Aufgabenbereich des Untersuchungsausschusses selbst zuzuordnen.

Der Nds. StGH hat dagegen die Durchsetzbarkeit des Beweiserzwingungsrechts durch die Minderheit in einem am gleichen Tage verkündeten Urteil im Organstreitverfahren dieser Einsetzungsminderheit im 10. Untersuchungsausschuss des Landes verneint.⁶⁵ Zwar betont der StGH in seiner Entscheidung, dass der parlamentarische Untersuchungsausschuss verpflichtet sei in entsprechender Anwendung der Strafprozessordnung die Beweise zu erheben, die die Minderheit für erforderlich halte. Davon sei jedoch die Entscheidung über die Rechtmäßigkeit zu unterscheiden. Diese Entscheidung treffe jedoch der Ausschuss insgesamt, nicht jedoch der Antragsteller der Minderheitenenquete.⁶⁶ Und diese hätte nur einen verfassungsmäßig geschützten Anspruch auf willkürfreie Rechtsentscheidungen des Untersuchungsausschusses, die der StGH nur eingeschränkt kontrolliere.⁶⁷ Im Ergebnis vertritt der StGH die Auffassung, dass die Entscheidung der Mehrheit gemessen an diesen Grundsätzen nicht zu beanstanden sei. Die Begründung dieses Urteils wurde heftig kritisiert. So bezeichnet Korte diese Urteilsbegründung als brüchig und widersprüchlich.⁶⁸ „Können Einsetzungsminderheit und Einsetzungsmehrheit,“ so Korte, „sich nicht auf eine Rechtsauffassung einigen, so muss auf Antrag der StGH entscheiden, Prüfungsmaßstab ist, da es das landesverfassungsrechtliche verbürgte Minderheitsrecht auf Durchsetzung eines Zeugniszwangsverfahrens durch die ausdrückliche Verweisung in Art. 11 Abs. 4 VNV ausfüllt.“⁶⁹

64 A. a. O.: 69.

65 Nds.StGH 3:70 -81.

66 Hilger: 39.

67 Nds. StGH 3: 79 f.

68 Korte: 225.

69 AaO.: 225.

Im Ergebnis stellt diese Entscheidung eine Aushöhlung des Minderheitenrechts dar, da der Mehrheit nunmehr mit gerichtlicher Unterstützung die Gelegenheit unterbreitet wurde, das Beweiserzwingungsrecht der Minderheit per Mehrheitsbeschluss zu unterlaufen. Der Einsetzungsminderheit wird dadurch die Möglichkeit genommen, der Regierung eine konfliktbereite politische Eigenkraft entgegenzusetzen.⁷⁰

3.1.4 *Die Entstehung des Art. 27 der Niedersächsischen Verfassung.*

3.1.4.1 Die inhaltliche Verknüpfung der Niedersächsischen Verfassung mit dem Grundgesetz

Die Geschichte der Niedersächsischen Landesverfassung ist stark an die Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland geknüpft. Der Beitritt der DDR zur Bundesrepublik am 3.10.1990 wirkte sich durch die Existenz von Art. 61 Abs. 2 VNV direkt auf eine Neugestaltung der Verfassung auf niedersächsischer Ebene aus. Wegen der in Art. 61 Abs. 2 VNV vorgegebenen Zeitvorgabe gab es auch keine Möglichkeit die Verfassungsdiskussion zu verschieben. Art. 61 Abs. 2 VNV lautet:

(2) Diese Verfassung tritt ein Jahr nach Ablauf des Tages außer Kraft, an dem das Deutsche Volk in freier Entscheidung eine Verfassung beschließt.

Die inhaltliche Verknüpfung mit dem Schicksal der Bundesrepublik Deutschland führte in Niedersachsen zu einer grundsätzlichen Verfassungsrevision. Die Vorläufige Niedersächsische Verfassung hat sich also zum Ziel gesetzt, geändert, modifiziert, revidiert, vielleicht sogar aufgehoben und durch eine neue Verfassung ersetzt zu werden, wenn die staatliche Einheit Deutschlands hergestellt sein wird.⁷¹

3.1.4.2 Die Diskussion über die inhaltliche Ausgestaltung des Art. 27 NV

Zur Ermöglichung eines ausführlichen Informationsaustausches und der detaillierten Erarbeitung der einzelnen Verfassungsartikel wurde in Niedersachsen mit Beschluss vom 10.10.1990 der Sonderausschuss „Niedersächsische Verfassung“ eingerichtet.⁷² Die Fraktionen der Grünen und der SPD

70 Masing: 278. Zu werden, wenn die staatliche Einheit Deutschlands hergestellt sein wird.

71 Schneider, Sachverständigenanhörung, Sten. Ber. d. SonderA Nieders. Verf. V. 7.2.1991: 4.

72 Der Sonderausschuss erhielt den Auftrag „Vorschläge zur Änderung der Niedersächsischen Verfassung mit dem Ziel der Schaffung einer endgültigen Verfassung zu erarbeiten. Die

legten dem Sonderausschuss einen gemeinsamen neuen Verfassungsentwurf vor, der auch Staatsziele und einen Grundrechtskatalog enthielt. Verfassungsänderungen und Ergänzungen der Vorläufigen Verfassung enthielten die Gesetzesentwürfe von FDP und der CDU. Die Vorschriften über die Untersuchungsausschüsse sind in wesentlichen Teilen verändert worden. Ein Grundkonsens hinsichtlich der Unantastbarkeit des Untersuchungsrechts galt aber in den vier Sitzungen, in denen das Untersuchungsrecht nach wie vor auf der Tagesordnung des Sonderausschusses stand: „Das Recht des Landtags zur Einsetzung von Untersuchungsausschüssen ist ein Mittel zur Durchführung seines Überwachungsrechts gegenüber der vollziehenden Gewalt.“⁷³ Trotz vieler unterschiedlicher Reformvorschläge der Parteien war die Diskussion konsensorientiert,⁷⁴ da der Sonderausschuss den Verfassungsentwurf mit einer Zweidrittelmehrheit zu verabschieden hatte, weil nur so die nach Art. 38 S. 2 VNV erforderliche verfassungsändernde Mehrheit im Landtag als gesichert angesehen werden konnte.⁷⁵ Auf dieser Basis wurden im Wesentlichen grundsätzliche Veränderungen in der Form des neuen Art. 27 der entstehenden Niedersächsischen Verfassung diskutiert.

Die Herabsetzung des Quorums für die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses von einem Viertel auf ein Fünftel: Mit diesem aus dem SPD/Grünen Gesetzesentwurf entnommenen Vorschlag „hätten“, so der Abgeordnete Rabe (SPD), „die Koalitionsfraktionen das Recht auf Beantragung eines Untersuchungsausschusses damit als Minderheitenrecht ausgewiesen.“⁷⁶ De facto handelte es sich hier um die Reaktivierung der Einsetzungskonditionen aus Art. 34 der Weimarer Verfassung. Die Fraktion der Grünen bekräftigten die Forderung des veränderten Einsetzungsquorums von einem Fünftel, da die Möglichkeit bestehen müsse, dass zwei kleinere Oppositionsfraktionen oder eine qualifizierte Minderheit in der Lage sein müssen, einen Untersuchungsausschuss zu beantragen.⁷⁷ Die CDU-Fraktion wollte es mit ihrem Verfassungsvorschlag bei dem Quorum von einem Viertel belassen,⁷⁸ forderte mit ihrem Entwurf aber, dass die Antragsteller bei verfahrensleitenden Beschlüs-

Arbeit des Sonderausschusses erstreckte sich auf 44 Sitzungen über 2 ½ Jahre vom 28.11.1990 bis zum 12.5.1993.

73 Vgl. Korte/Rebe, Rdn. 213: 227.

74 Vgl. Abg. Möllring, 21. Sitz. des SonderA v. 7.8.1992: 787.

75 Starck, Nds.VBl. 1994: 3.

76 Rabe, Prot. d. 21.Sitzung d. SonderAv. 7.8.1992: 788.

77 Abg. Dückert, aaO: 789.

78 Abg. Möllring, aaO: 788.

se nicht überstimmt werden dürften.⁷⁹ Die FDP-Fraktion forderte mit ihrem Entwurf⁸⁰ eine Zeugen- und Eidespflicht für alle deutschen Staatsangehörigen und sich in Deutschland aufhaltenden Ausländer in der Verfassung festzuschreiben.⁸¹ Konsens bestand aber zwischen SPD Grünen und FDP die umstrittene Verweisung auf die Strafprozessordnung zu streichen und stattdessen durch ein maßgeschneidertes Untersuchungsausschussgesetz zu ersetzen.⁸² Die Idee, ein Verfahrensgesetz für Niedersachsen zu entwerfen nahm aber keine konkrete Gestalt an. Mit der Verabschiedung des neuen Art.27 NV wählte man vielmehr einen eigenen Niedersächsischen Weg: Die Vorschriften über Untersuchungsausschüsse sind dahingehend geändert und ergänzt worden, dass sie der Minderheit als besseres Instrument zur Regierungskontrolle dienen können.⁸³

3.1.4.3 Veränderungen zwischen Art. 11 VNV und Art. 27 NV

Folgende elementaren Veränderungen unterscheiden den neuen Art. 27 NV von der „alten Fassung“ des Art. 11 VNV:

1. Das Quorum für die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses wurde von einem Viertel auf ein Fünftel herabgesetzt,
2. Gegen den Willen der Antragsteller darf der Untersuchungsauftrag nur ausgedehnt werden, wenn dessen Kern gewahrt bleibt und keine wesentliche Verzögerung zu erwarten ist,
3. Auf Wunsch eines Fünftels der Ausschussmitglieder sind Beweise zu erheben,
4. Die Regelung des Verfahrens durch eine Geschäftsordnung wurde um die alternative Möglichkeit eines Verfahrensgesetzes erweitert.
5. Gerichte können den Untersuchungsauftrag eines Untersuchungsausschusses nicht mehr einfach für verfassungswidrig halten, sondern müs-

79 Vgl. CDU Verf.entw., Art. 11 Abs.2, S.2, LT-Drs. 12/3210.

80 FDP-Verf.entw, LT-Drs. 12/3250.

81 Hilwig: 39, Rdn. 40. Die FDP wollte mit ihrem Entwurf Lehren aus einer Entscheidung des OVG Lüneburg (DVBl. 1986, 476) ziehen, welches für einen Fall des 10. PUA eine Zeugenpflicht nur für Landeskinder angenommen hatte. Dem war aber bereits das BVerwG (E 79, 339) nicht gefolgt und hatte sich im Sinne von bundesweit geltendem Recht entschieden.

82 Art. 11 Abs. 7 d. Verf.entw. v. SPD u. Bündnis 90/ die Grünen, LT-Drs. 12/3008 u. 12/3160; Art. 19 Abs. 7 FDP-Verf.entw., a. a. O.

83 Starck, a.a.O.: 4.

sen das Verfahren aussetzen und die Entscheidung des Staatsgerichtshofes einholen.⁸⁴

Die Niedersächsische Verfassung ist am 19.5.1993 in Kraft gesetzt worden. Die verfassungsrechtlichen Vorgaben für Untersuchungsausschüsse sind mit Art. 27 NV sehr umfangreich geregelt worden und kamen bisher bei fünf parlamentarischen Untersuchungsausschüssen zur Anwendung.⁸⁵ Die aktuelle Textfassung von Art. 27 NV lautet:

1. Der Landtag hat das Recht und auf Antrag von mindestens einem Fünftel seiner Mitglieder die Pflicht, Untersuchungsausschüsse einzusetzen, um Sachverhalte im öffentlichen Interesse aufzuklären. Gegen den Willen der Antragstellerinnen oder Antragsteller darf der Untersuchungsauftrag nur ausgedehnt werden, wenn dessen Kern gewahrt bleibt und keine wesentliche Verzögerung zu erwarten ist.
2. Die Ausschüsse erheben die erforderlichen Beweise. Hält ein Fünftel der Ausschussmitglieder einen bestimmten Beweis für erforderlich, so hat der Ausschuss ihn zu erheben.
3. Die Beweisaufnahme ist öffentlich. Die Beratungen sind nicht öffentlich. Der Ausschluss der Öffentlichkeit bei der Beweiserhebung und die Herstellung der Öffentlichkeit bei der Beratung bedürfen einer Mehrheit von zwei Dritteln der Ausschussmitglieder. Über den Ausschluss der Öffentlichkeit wird in nicht öffentlicher Sitzung entschieden.
4. Gerichte und Verwaltungsbehörden haben Rechts- und Amtshilfe zu leisten und ihren Bediensteten die Aussage vor den Ausschüssen zu genehmigen. Dies gilt nicht, soweit die Gründe nach Art. 24 Abs. 3 entgegenstehen.

84 Starck a.a.O.: 4.

85 15.PUA: „Verfehlungen der Umweltministerin Griefhahn“, Antrag d. Grünen, LT- Drs. 13/971 u. d. CDU, LT-Drs. 13/980;

16.PUA: „Chaostage in Hannover. 3.-7.8.1995“, Antrag d. CDU, LT-Drs. 13/1274.

17.PUA: „Umstände und Ablauf der Besetzung des Informationszentrums Gorleben“, Antrag der CDU, LT-Drs. 14/90;

18.PUA: „Fehlverhalten des Ministerpräsidenten Glogowski (SPD), Antrag von CDU und Grünen, LT-Drs. 14/1230;

19.PUA: „Überprüfung des Zustandekommens des schweren Tranrapid-Unfalls am 22.9.2007, Antrag der Grünen, LT-Drs. 15/3383;

20.PUA: Bauvergabe Jade-Weser-Port, Antrag der Grünen und der SPD, LT- Drs. 15/3383.

5. Die Ausschüsse berichten über ihre Untersuchungen. Ausschussmitglieder, die einen Bericht für unzutreffend halten, können ihre Auffassungen einem Zusatz zu dem Bericht darstellen.
6. Der Landtag kann das Verfahren der Ausschüsse durch Gesetz oder Geschäftsordnung näher regeln. Soweit er nichts anderes bestimmt, sind auf die Erhebungen der Ausschüsse und der von ihnen ersuchten Gerichte und Behörden die Vorschriften über den Strafprozess sinngemäß anzuwenden. Das Brief-, Post-, und Fernmeldegeheimnis bleibt unberührt.
7. Hält ein Gericht die einem Ausschuss aufgebene Untersuchung für verfassungswidrig und ist dies für seine Entscheidung erheblich, so hat es das Verfahren auszusetzen und die Entscheidung des Staatsgerichtshofs einzuholen.
8. Die Berichte der Ausschüsse sind der richterlichen Erörterung entzogen. In der Würdigung und Beurteilung des der Untersuchung zugrundeliegenden Sachverhalts sind die Gerichte frei.

3.1.4.4 § 18 der Geschäftsordnung des Niedersächsischen Landtages

Nach § 18 der Geschäftsordnung für den niedersächsischen Landtag beschließt der Landtag bei der Einsetzung eines parlamentarischen Untersuchungsausschusses über die Stärke und die Geschäftsordnung des Ausschusses. Außerdem entspricht es der „guten parlamentarischen Praxis“ in Niedersachsen, für jeden einzelnen Untersuchungsausschuss eine gesonderte Geschäftsordnung zu verabschieden. Es entspricht einer niedersächsischen Besonderheit, die im Regelfall gleichgestaltete Geschäftsordnung, unabhängig vom jeweiligen Antragsteller, eines jeden Untersuchungsausschuss fraktionsübergreifend zu beschließen. Dieses „innerparlamentarische Recht“ für Untersuchungsausschüsse konkretisiert z. B. Einzelheiten der Beweiserhebung und der legitimierten Teilnahme an den Untersuchungsausschüssen. Beispielhaft sei hier die Geschäftsordnung des 20. Niedersächsischen Untersuchungsausschusses⁸⁶ erwähnt, nach der zulässigen Beweisanträgen entsprochen werden muss, wenn sie von einem Fünftel der stimmberechtigten Mitglieder unterstützt werden⁸⁷ und Mitglieder und Beauftragte der Landesregierung an nichtöffentlichen Sitzungen als Zuhörerinnen und Zuhörer teilnehmen dürfen, solange nicht ein Fünftel der stimmberechtigten Mitglieder wi-

⁸⁶ GeschäftsO für d. 20. PUA d. Nds. LT, LT- Drs. 15/4066.

⁸⁷ § 5 ABS. 3 S.1 GeschO d. 20. PUA, a.a.O.

derspricht.⁸⁸ Die Untersuchungsausschüsse sind auch befugt Unterausschüsse⁸⁹ einzusetzen und Beweiserhebungen sind wörtlich zu protokollieren.⁹⁰ Geschäftsstelle ist der Präsident des Niedersächsischen des Niedersächsischen Landtags.⁹¹

3.1.4.5 Niedersächsische Parlamentspraxis bei Untersuchungsverfahren

In der Niedersächsischen Parlamentspraxis hat sich die Tradition entwickelt, den jeweiligen Untersuchungsauftrag im Ältestenrat umzuformulieren und eine fraktionsübergreifende Textfassung zu erarbeiten. Die Anträge der Minderheit verlassen den Ältestenrat in veränderter Form und werden dann im Plenum einstimmig verabschiedet. Die Existenz des Minderheitenrechts veranlasst die Mehrheit sehr häufig einzulenken und durch Verhandlungsgeschick im Ältestenrat Einfluss auf den Antragstext zu nehmen. So ist z. B. bei dem jüngsten 20. Untersuchungsausschuss zur Auftragsvergabe zum Jade-Weser-Port ein ganzer, die Umwelt betreffender Untersuchungsblock, im Ältestenrat herausgenommen worden. Der Untersuchungsauftrag erreichte dann in „verschlankter Form“ das Plenum und wurde dort einstimmig verabschiedet. Diese Arbeitsweise mag auf den ersten Blick befremdlich erscheinen und den Ältestenrat als eine Art „mediativen Filter“ in Niedersachsen zu qualifizieren, der einen Einigungszwang anstrebt, der nicht den Vorgaben des Verfassungsrechts entspricht. Schließlich sieht Art 27 Abs.1 S.2 NV vor, dass der Untersuchungsauftrag „gegen den Willen des Antragstellers“ nur verändert werden darf, „wenn dessen Kern gewahrt bleibt.“ Eine Einschränkung ist daher nicht mit dem Zweck des Minderheitenrechts in Einklang zu bringen und von daher schlichtweg verboten. Die Gründe für diese Handlungsweise sind nur bei Kenntnis des parlamentarischen Alltagsgeschäfts nachvollziehbar. Die Fraktionen treten im Regelfall nach außen als homogene Gruppen auf, intern existieren jedoch eine Fülle von Einzelmeinungen. Daran ändern auch fraktionsinterne Abstimmungen nichts. Und gerade die Einsetzung von parlamentarischen Untersuchungsausschüssen wird aufgrund ihrer politischen Brisanz sehr häufig kontrovers diskutiert. Schließlich ist das Ergebnis niemals genau vorhersehbar und in der Öffentlichkeit kann das Ansehen einer Fraktion wegen berechtigter Aufklärung und Aufdeckung von Unregelmäßigkeiten positiv beurteilt werden. Sollte das Untersuchungsergebnis in die

88 § 4 S. 1 GeschO d. 20. PUA, a.a.O:

89 § 2 GeschO d. 20. PUA, a.a.O.

90 § 8 GeschO d. 20. PUA, a.a.O.

91 § 11 GeschO d. 20. PUA a.a.O.

gegenteilige, nicht erwünschte Richtung laufen kann sich ein Untersuchungsausschuss als medialer, negativer Bumerang erweisen. Dies gilt in Niedersachsen insbesondere immer dann, wenn der Termin für die nächste Landtagswahl in überschaubare Nähe gerückt ist. Die Aufklärung kann sich auch als überflüssig erweisen und von daher in unserer Mediengesellschaft als nicht ernst zunehmendes politisches Theater von der Öffentlichkeit eingestuft werden. Und diese Risikoabwägung wird von den einzelnen Fraktionsmitgliedern sehr häufig unterschiedlich eingestuft. Aufgrund dieser realen Schilderung des politischen Alltags und der Beschreibung, dass das Untersuchungsrecht als politisches Kampfinstrument eingesetzt wird, ist ein gemeinsam verabschiedeter Untersuchungsantrag im Plenum nicht mit einem Gesichtverlust für eine Partei verbunden und überzeugt durch die Geschlossenheit des Parlaments letztendlich auch die Kritiker in den eigenen Reihen. Dennoch befindet sich diese „gute parlamentarische Praxis“ im Grenzbereich der von der Verfassung vorgegebenen Rechte der Minderheit. So erfuhr z. B. der Antrag von Grünen und CDU⁹² zur Einsetzung des 18. PUA im Ältestenrat⁹³ erhebliche Veränderungen, mit dem Ziel, den Untersuchungsauftrag zu begrenzen. Der Staatsgerichtshof wurde deshalb aber nicht angerufen.

Die Beispiele belegen, dass die Verfassung mit der detaillierten Ausgestaltung des Art. 27 NV den Geschäftsordnungen des Landtages, und Untersuchungsausschüssen den Versuch einer umfassenden Regelung für das parlamentarische Untersuchungsrecht unternommen haben. Anders als im Art. 44 GG sind im Art. 27 NV detaillierte Verfahrensvorschriften enthalten. Dabei ist die fraktionsübergreifend akzeptierte „gute parlamentarische Praxis“ als eine Art innerparlamentarisches Gewohnheitsrecht einzustufen. Viele parlamentarische Untersuchungskompetenzen sind daher in Niedersachsen auf unterschiedlichen Ebenen geregelt, die in anderen Ländern durch ein Untersuchungsausschussgesetz gesetzlich fixiert sind. Lediglich Niedersachsen und Hessen haben es bisher vermieden, das Recht der Untersuchungsausschüsse normativ zu regeln. Alle anderen Landesparlamente⁹⁴ und der Deut-

92 Antr. v. CDU u. Grünen, 14/1230.

93 Antr. d. Ältestenrates, 14/1329.

94 Gesetz über die Einsetzung und das Verfahren von Untersuchungsausschüssen des Landtages von Baden-Württemberg vom 3. März 1976, GBl. S. 194, geändert durch die Änderungsgesetze vom 12. Dezember 1983 und vom 11. Oktober 1993; Gesetz über die Untersuchungsausschüsse des Bayrischen Landtages vom 23. März 1970, GVBl. S. 95, geändert durch die Änderungsgesetze vom 23. Juli 1985 und vom 10. Juli 1998; Gesetz über die Untersuchungsausschüsse des Abgeordnetenhauses von Berlin vom 22. Juni 1970, GVBl. S. 925, geändert durch die Änderungsgesetze vom 26. November 1974, vom 24. Juni 1991,

sche Bundestag⁹⁵ haben nach zum Teil sehr langen Diskussionsprozessen ein Untersuchungsausschussgesetz verabschiedet.

3.1.4.6 Fazit

Da dieser Diskussionsprozess auch in Niedersachsen stattgefunden hat, ist es umso erstaunlicher, dass Niedersachsen als Solitär zwischen den anderen Bundesländern diesen Diskussionsprozess abrupt unterbrochen und kein Verfahrensgesetz für seine parlamentarischen Untersuchungsausschüsse verabschiedet hat. Denn: im Untersuchungsausschuss verkörpern sich Sonderrechte des Parlaments.⁹⁶ Sicherlich ist Niedersachsen schon immer seinen eigenen untersuchungsrechtlichen Weg gegangen. Untersuchungsausschüsse mit einer Notverfassung durchzuführen, die aber juristisch als ein Gesetz zu qualifizieren ist und aus diesem in Analogie die Weimarer Verfassung in der Form des Art. 34 WRV anzuwenden, obwohl doch schon das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland mit Art. 44 GG verabschiedet ist, stellt schon eine einmalige parlamentarische Untersuchungshistorie dar. Auch das innerparlamentarische Gewohnheitsrecht - in Niedersachsen „gute parlamentarische Praxis“ genannt -, dass z. B. eine spezifische Geschäftsordnung für den Untersuchungsausschuss einstimmig, ohne Diskussion und immer gleichlautend verabschiedet wird, ist für andere Länder untypisch. Ebenso eine Verfassung mit Verfahrensinhalten zum Untersuchungsrecht.

vom 2. November 1993 und vom 7. Dezember 2000; Gesetz über die Einsetzung und das Verfahren von Untersuchungsausschüssen des Landtages Brandenburg vom 17. Mai 1991, GVBl. S. 86 geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 4. Juli 1994 und durch Art. 3 des Gesetzes vom 14. Oktober 1996; Gesetz über die Einsetzung und Verfahren von Untersuchungsausschüssen vom 15. November 1982, Brem. GBl. S. 329, geändert durch das Gesetz vom 23. Februar 1988; Gesetz über die Untersuchungsausschüsse der Hamburger Bürgerschaft vom 27. August 1997, GVBl. S. 427; das Untersuchungsausschussgesetz von Mecklenburg-Vorpommern vom 9. Juli 2002, GVOBl. M-V S. 440; Gesetz über die Einsetzung und das Verfahren von Untersuchungsausschüssen im Landtag von Rheinland-Pfalz vom 18. September 1990, GVBl. S. 261; Gesetz über die Einsetzung und das Verfahren von Untersuchungsausschüssen des Sächsischen Landtages vom 12. Februar 1991, GVBl. S. 29, geändert durch das Gesetz vom 11. November 1997; das Gesetz über Einsetzung und das Verfahren von Untersuchungsausschüssen vom 29. Oktober 1992, GVBl. LSA S. 757; Gesetz zur Regelung des Rechts der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse vom 17. April 1993, GVBl. Sch.-H. S. 145; Gesetz über die Einsetzung und das Verfahren von Untersuchungsausschüssen im Landtag von Thüringen vom 27. November 1997, GVBl. 428; Gesetz über die Einsetzung und das Verfahren von Untersuchungsausschüssen des Landtages Nordrhein-Westfalen vom 18. Dezember 1984, GVBl. 1985, S. 26.

95 Gesetz zur Regelung des Rechts der Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestages vom 19. Juni, verkündet am 25. Juni, BGBl. I S. 1142.

96 Quaas, NJW 1988: 1874.

Noch im Art. 11 der VNV wurde mit Abs. 2 S. 3 ausdrücklich vorgesehen, dass das Verfahren für die Untersuchungsausschüsse durch den Landtag mit einer Geschäftsordnung geregelt wird. Diese „Geschäftsordnungsvorgabe“ ist aber in der Literatur als nicht ausreichend qualifiziert worden. Es bestand Übereinstimmung, dass eine parlamentarische Geschäftsordnung als autonome Satzung und Innenrechtsnorm nur die Innenverhältnisse einer Volksvertretung regeln kann, nicht aber die Rechtsbeziehungen hoheitlicher Art zu anderen Verfassungsorganen, Behörden, Gerichten und Bürgern.⁹⁷ Von daher stellte Neumann fest: Die Möglichkeiten des Parlaments, das Beweis- erhebungsverfahren durch eine Geschäftsordnung nach Art. 11 Abs. 2 S. 3 NV zu ergänzen, sind beschränkt.⁹⁸

Mit der grundsätzlichen Revision der Niedersächsischen Verfassung wurde die Möglichkeit eingeräumt, vom „Geschäftsordnungsmodell“ abzurücken. Der Weg für ein Niedersächsisches Verfahrensgesetz wurde verfassungsmäßig optional. Mit Art. 27 Abs. 6 S. 1 NV sieht die Verfassung ausdrücklich die Wahlmöglichkeit vor, das Verfahren der Untersuchungsausschüsse durch ein Gesetz oder Geschäftsordnung zu regeln. Bei der Erarbeitung dieses Art. 27 der NV hat es auch zahlreiche Reformappelle in dieser Richtung gegeben. Schon die Sachverständigen der Anhörung des Sonderausschusses „Niedersächsische Verfassung“ votierten für ein Verfahrensgesetz. Am deutlichsten wurde Schmidt-Jortzig bei dem Thema Stärkung der Position des Parlamentes: Er verwies darauf, „dass sich die Verfassung des Landes Niedersachsen vielleicht auch für eine weitere Ausgestaltung des Untersuchungsausschusses - und zwar durch Gesetz und so auch in der Verfassung festgemacht- aussprechen sollte.“⁹⁹ Schmidt- Jortzig empfahl, sich vom alleinigen Modell der Geschäftsordnung, wie noch in Art 11 NVN vorgesehen, zu verabschieden. Und Schneider schlug u. a. vor, den Verweis Strafprozessordnung in Bezug auf Zwangsbefugnisse zu bereinigen.¹⁰⁰ Auch die Positionen von SPD/Grünen und FDP¹⁰¹ mit ihren Vorstellungen die Strafprozessordnung durch ein Untersuchungsausschussgesetz zu ersetzen, erlangten keine gesetzliche Gestalt. In Niedersachsen blieb es bei der Ausgestaltung des Art. 27 NV mit der Konsequenz der Unübersichtlichkeit basierend auf einer Fülle von „Anwendungsmodulen“ für die Umsetzung des Untersuchungsrechts. Na-

97 Neumann, Zparl 1985: 514.

98 Neumann, Parl 1985: 514.

99 Schmidt-Jortzig, Prot. d. SonderA v. 7.2.1991: 22.

100 Schneider, ebenda: 8.

101 Die Entwürfe sind synoptisch zusammengestellt in: Nds. LT, Drs. 12/4651.

mentlich die Kombination aus Verfassung, Strafprozessrecht, Gerichtsverfassungsgesetz, den Geschäftsordnungen des Landtages bzw. des jeweiligen Untersuchungsausschusses, der Rechtsprechung und der sog. „guten Parlamentarischen Praxis“ bietet den Ausschussmitgliedern, die in der Mehrzahl keine Juristen sind, keine übersichtlichen Verfahrensstrukturen. Deshalb stellt auch der Vorsitzende des 19. Untersuchungsausschusses, Dr. Harald Noack (CDU), bei der Vorstellung des Abschlussberichtes¹⁰² fest, dass der Landtag von der Verfassungsermächtigung für ein Verfahrensgesetz keinen Gebrauch gemacht habe und durch die zur Anwendung kommende Strafprozessordnung ein flexibles Instrumentarium bei der Durchführung der Beweiserhebung sei. Noack stellt jedoch den vorgegebenen Rechtsrahmen des Untersuchungsrechts auch gleichzeitig in Frage, indem er zu Erarbeitung von detaillierteren Bestimmungen der rechtlichen Grundlagen und des Verfahrens von Untersuchungsausschüssen aufruft.¹⁰³ Insbesondere bei ad hoc zu lösenden Problemstellungen wie der Beurteilung des Antrages auf Beeidigung von Zeugen waren die unterschiedlichen Rechtsauffassungen nicht miteinander vereinbar. Das Problem konnte nur gelöst werden, weil sich die Zeugen freiwillig zur Vereidigung bereit erklärten. Zukunftsweisend ist ein solches Modell nicht für das niedersächsische Untersuchungsrecht!

Im 20. Parlamentarischen Untersuchungsausschuss¹⁰⁴ traten die Probleme noch deutlicher zu Tage. Der Zeitrahmen für die Aufklärung der Thematik „Streit um den Bauauftrag für den Tiefseewasserhafen in Wilhelmshaven“ mit einem Auftragsvolumen von einer Milliarde Euro unter der Beteiligung der Länder Niedersachsen und Bremen durch den 20. Parlamentarischen Untersuchungsausschuss war durch die bevorstehende Landtagswahl in Niedersachsen extrem knapp bemessen. Der Beschluss des Untersuchungsauftrags erfolgte mit Datum vom 17.10.2007 im Niedersächsischen Landtag, und die Beschlussfassung und Vorstellung des Abschlussberichtes in der Plenarsitzung am 16.1.2008. Die Sondersitzung zum Abschlussbericht und letzte Sitzung in der 15. Wahlperiode war wegen drohender Diskontinuität auf den letztmöglichen Zeitpunkt terminiert.

In diesem vorgegebenen Zeitrahmen sind zur Aufklärung der Vorgänge 400 Aktenordner sowie diverse DVD's ausgewertet worden. So wurden Akten nicht nur von den beteiligten Ministerien und sonstigen Stellen der Nieder-

102 Nds. LT, S. v. 13.11.2007: 14987 -14989.

103 Ebenda: 14988.

104 Vgl. Abschlussbericht z. 20. PUA, Nds. LT, Drs. 15/4370.

sächsischen Landesregierung beigezogen, sondern auch von der bremischen Landesregierung, den privatrechtlich organisierten JadeWeserPort- und den bremischen Gesellschaften, der Vergabekammer in Lüneburg, dem Vergabesenat des Oberlandesgerichts Celle und dem Niedersächsischen Landesrechnungshof. Der Umfang der Akten stellte große Anforderungen an die Beteiligten. In den 22 Sitzungen zum Teil 11 Stunden dauernden Sitzungen wurden 28 Zeugen vernommen. Ein Zeuge, der technische Leiter des JadeWeserPorts, dem fristlos gekündigt wurde weil er angeblich zu enge Kontakte zu einem Bauauftragsbewerber gehabt haben sollte, führte parallel zum Untersuchungsausschuss ein arbeitsgerichtliches Verfahren gegen seinen ehemaligen Arbeitgeber. Eine Abstimmung der arbeitsgerichtlichen Termine und der Zeugenvernehmung im Untersuchungsausschuss war unvermeidbar.

In diesem engen Zeitraster sind Meinungsverschiedenheiten zwischen Ausschussmehrheit und Ausschussminderheit über formelle Verfahrensfragen bezüglich der jeweiligen Kompetenzen im Untersuchungsausschuss aufgetaucht, die gesetzlich nicht geregelt sind. Diese formalen Diskussionen entstehen dann mit der Interpretation der Verfassung, der Geschäftsordnungen des Landtages und des Untersuchungsausschusses. und der sog. „guten Parlamentarischen Praxis.“ Namentlich seien hier einige Probleme aus der Praxis genannt, die geeignet sind Verzögerungen hervorzurufen und in der Konsequenz den Eintritt der Diskontinuität bedeuten können.

Die Vereidigung von Zeugen war auch Thema im 20. Untersuchungsausschuss. Bis auf wenige Ausnahmen haben andere Bundesländer diese Kompetenzen ihrer Untersuchungsausschüsse per Gesetz geregelt - Niedersachsen nicht.¹⁰⁵ Meineid beinhaltet immerhin eine Strafandrohung von drei Monaten bis fünf Jahren. Diese relativ hohe Strafe wird im Strafgesetzbuch auch für eine gefährliche Körperverletzung oder Aufstachelung zu Angriffskriegen angedroht - nur um einmal aufzuzeigen, in welchen strafrechtlichen Bereich wir uns hier bewegen. Denn unabhängig davon, ob Vereidigung möglich sein soll oder nicht, ist es bei dieser hohen Strafandrohung eines Rechtsstaates unwürdig, auf klare gesetzliche Regeln zu verzichten.¹⁰⁶ Weil die Ausschussmehrheit eine Vereidigung von Zeugen verweigerte, bezeichnete der Abg. Will diese Verhaltensweise der Ausschussmehrheit von CDU und FDP als Eingriff in die Minderheitenrechte von SPD und Grünen.¹⁰⁷

105 A. a. O.: 73.

106 Bockmann, Stgr. Ber. LT, 137. S. v. 16.1.2008: 16448.

107 Will, ebenda: 16449.

Dies gilt nach Auffassung von Opposition, bestehend aus SPD und Grünen, ebenso für die Weigerung, sachnahe Zeugen zuerst zu vernehmen und durch die Vorsitzende vorgeschlagene Zeugenterminierung durch Mehrheitsbeschluss zu verändern. Mit einer solchen Verzögerungstaktik können sachverhaltsaufklärende Befragungen an das Ende der Zeugenliste verschoben und Vorhaltungen an andere Zeugen verhindert werden. Wegen der Kürze der Zeit entfiel auch eine Überprüfung durch den Staatsgerichtshof.

Eine weitere Möglichkeit der Verzögerungstaktik der Untersuchungsausschussarbeit bietet das „Hinausschieben“ der konstituierenden Sitzung des Untersuchungsausschusses. Zu den Sitzungen lädt im Regelfall der/die Vorsitzende ein. Diese/r wird aber nicht im Plenum bei der Abstimmung über den Untersuchungsauftrag sondern erst in der konstituierenden Sitzung von den Ausschussmitgliedern gewählt. Deshalb besteht zwischen Plenarabstimmung über den Untersuchungsgegenstand und der 1. Sitzung ein „Einladungsvakuum.“ Im Idealfall wird die 1. und konstituierende Sitzung nach Terminabstimmung zwischen den Beteiligten auf einen „frühestmöglichen Termin“ festgelegt und die Landtagsverwaltung lädt ein. Diese Vorgehensweise ist aber nicht zwingend. Falls die Mehrheit einen „spätesten möglichen Termin“ favorisiert und die konstituierende Sitzung hinausgeschoben wird, geht in solchen Fällen wertvolle Zeit für die Ausschussarbeit verloren. Diese Möglichkeit der Zeitverzögerung wird zwar in der Praxis durch Kritik in den Medien eingedämmt. Mit zunehmend erkennbarem Wandel dieser Einstellung wird jedoch eine Annäherung an amerikanische Verhältnisse zu befürchten sein. Umso wichtiger ist es deshalb, die Kompetenzbereiche und Einzelbefugnisse des parlamentarischen Untersuchungsrechts genau zu fixieren.¹⁰⁸ Ein verlässliches Arbeitsverfahren stellt deshalb die niedersächsische und gegenwärtige Vorgehensweise nicht dar.

Minderheit und Mehrheit stoßen bei solchen Fallkonstellationen eindeutig auf eine Interessenkollision. Es liegt in der Natur der Sache, dass beide Seiten in nicht geregelten Einzelfragen ihre jeweiligen Interessen durchsetzen wollen. Die Mehrheit des Parlaments ist kaum noch geneigt, eine Untersuchung gegen „ihre Regierung“ vorzunehmen. Sie betrachtet sich eher als „Schutztruppe der Regierung“ als ein ebenfalls zur Kontrolle verpflichteter Teil des Parlaments.¹⁰⁹ Um der sich daraus gebenden Gefahr einer Verringerung der Kontrolleffizienz zu begegnen, müsste das Untersuchungsrecht der Oppositi-

108 Friedrichs 1991: 34.

109 Heinemann, 45. DJT, Bd. II: E 53.

on, der Parlamentsminderheit zustehen, denn sie allein hat ein Interesse an der Regierungskontrolle.¹¹⁰

Exemplarisch sei hierfür die Plenardebatte des 20. Niedersächsischen Untersuchungsausschusses angeführt, bei der die Minderheit (SPD) die Auffassung vertritt, das die Mehrheit viel dafür getan hat, das „scharfe Schwert der Opposition“ durch die Verletzung der Minderheitenrechte „stumpfer“ werden zu lassen. Deshalb müssten in künftigen Niedersächsischen Untersuchungsausschüssen die Rechte der Minderheit besser abgesichert werden.¹¹¹ Für die Mehrheit bestehend aus CDU und FDP ist diese Kritik keinesfalls nachvollziehbar. So stellt der Abg. Bode (FDP) eindeutig fest, dass es im 20. Parlamentarischen Untersuchungsausschuss keine vermeidbaren Verfahrensverzögerungen gegeben habe,¹¹² und der Abg. Dinkla (CDU) hebt mit seinem Redebeitrag hervor, dass die Rechte der Minderheit beachtet wurden und die Mehrheitsrechte zu keinem Zeitpunkt in der Ausschussarbeit missbräuchlich gestaltet wurden.¹¹³ Diese exemplarisch dargestellte Interessenkollision erklärt auch, warum es so kompliziert ist, ein Verfahrensrecht zur Ausgestaltung der Minderheitenrechte im Untersuchungsausschuss mit der erforderlichen Mehrheit zu verabschieden. Schließlich darf für die Mehrheit auch nicht der Eindruck entstehen, eigene Rechte zu Gunsten der Opposition aufzugeben. Dem vitalen Interesse der jeweiligen Opposition, einen möglichst weitgehenden Ausbau der Minderheitsrechte zu erreichen, um den Untersuchungsausschuss tatsächlich zu einem scharfen Kontrollinstrument zu machen, steht das verständliche Interesse des Machtkartells von Regierung und Parlamentsmehrheit entgegen, es beim jetzigen Zustand, der ihm die weitergehende Herrschaft über das Verfahren sichert, zu belassen.¹¹⁴

In diesem Zusammenhang ist auch hervorzuheben, dass sich die Parlamentarischen Kontrollmechanismen in der Geschichte des Untersuchungsrechts gewandelt haben. Ursprünglich sollte das Untersuchungsrecht dem Parlament dazu dienen, seine Kontrollfunktion gegenüber der Exekutive wahrzunehmen.¹¹⁵ Im Rahmen der parlamentarischen Demokratie hat sich jedoch die konträre Rolle von Parlament und Regierung in einen Dualismus von Regierung und Regierungsfractionen einerseits und den oppositionellen Fractionen

110 Jagau/Wessels 1988: 11.

111 Will, ebenda: 16450.

112 Bode, ebenda: 16454.

113 Dinkla, ebenda: 16459.

114 Jagau/ Wessels 1988: 43.

115 Laage/Strube 1988: 9.

andererseits verwandelt. Dem Bundesverfassungsgericht ist deshalb zuzustimmen, dass Träger der parlamentarischen Kontrolle in erster Linie die Opposition¹¹⁶ eines Parlaments und nicht das Parlament als Ganzes ist. Und diese Rolle der kontrollierenden Opposition kann nicht ausgefüllt werden, wenn strukturelle Bedingungen diese Arbeit behindern. Die Einsetzung von Untersuchungsausschüssen als Minderheitenrecht ist in Deutschland unbestritten und durch das Grundgesetz und die Länderverfassungen verfassungsrechtlich legitimiert. Auf Niedersachsen bezogen ist jedoch zu hinterfragen, ob nach Art 27 der Niedersächsischen Verfassung das Minderheitenrecht auch auf das Verfahren der Untersuchungsausschüsse durchschlagen soll.¹¹⁷ Partsch vertrat die Auffassung, „dass das Minderheitenrecht nur wirksam eingesetzt werden kann, wenn die qualifizierte Minderheit den Stein nicht nur ins Rollen bringt, sondern auch während des Untersuchungsverfahrens am Rollen halten kann.“¹¹⁸

Artikel 27 NV beschränkt sich nicht nur auf eine Garantierklärung des Minderheitenrechts in der Form des Einsetzungsquorums für Untersuchungsausschüsse sondern regelt mit seiner detaillierten Ausgestaltung auch Verfahrensfragen für eine Ausgestaltung des Minderheitenrechts. So darf gegen den Willen der Antragsteller der Untersuchungsauftrag nur ausgedehnt werden, wenn der Kern gewahrt bleibt und keine wesentlichen Verzögerungen zu erwarten sind (Art. 27 Abs.1 S.2 NV). Beweise sind dann zu erheben, wenn ein Fünftel diese Beweise für erforderlich hält (Art. 27 Abs.2 S.1 NV). Und die nach der Verfassung vorgesehene Geschäftsordnung spezifiziert die Beweisaufnahme in Niedersachsen als innerparlamentarisches Recht in der Form, dass jedes Mitglied des Untersuchungsausschusses in nichtöffentlicher Sitzung die Erhebung von Beweisen beantragen kann.¹¹⁹ Deshalb handelt es sich bei dem Artikel 27 NV um eine konkretere Ausgestaltung des Untersuchungsrechts als das in Art. 44 GG und in den meisten Länderverfassungen vorgegebene. Dennoch existiert in Niedersachsen eine sehr lückenhafte normative Fixierung der Verfahrensrechte des Parlamentarischen Untersuchungsverfahrens. So ist z. B. der immer wieder auftauchende Streitpunkt der möglichen oder auch nicht möglichen Verteidigung nicht geregelt. Allerdings belegt die parlamentarische Praxis in Niedersachsen mit 20 durchgeführten

116 BverfG 49: 70,86.

117 Laage/ Strube: 9.

118 Partsch 1965: 198.

119 Vgl. Drs.-LT 15/4066, §5 Abs. 2, GeschO d. 20. PUA.

und abgeschlossenen Untersuchungsausschüssen aber auch, dass das Funktioni-
erieren mit dieser Lösung auch möglich ist.

Jedoch mit folgender Einschränkung: Die verfassungsrechtlich vorgegebenen „Lücken“ im Verfahrensrecht werden mit den Vorschriften der Strafprozessordnung, des Gerichtsverfassungsgesetzes, der Geschäftsordnung des Landtages, der richterlichen Rechtsfortbildung und der auf langjähriger Erfahrung basierenden „Parlamentarischen Praxis“ aufgefüllt. Sicherlich garantiert diese Fülle von Anwendungsmöglichkeiten auch eine größere Flexibilität im Untersuchungsverfahren.¹²⁰ Die Nachteile dieser Untersuchungsmethode überwiegen jedoch die Vorteile, sodass mit Ausnahme von Hessen und Niedersachsen alle anderen Bundesländer und der Deutsche Bundestag das Recht der Untersuchungsausschüsse in ihren Parlamenten verfahrensgesetzlich geregelt haben. Dabei geht es nicht nur darum, der Minderheit soweit die Sachherrschaft über das Untersuchungsverfahren einzuräumen, wie es die Kontrollfunktion des Untersuchungsausschusses erfordert.¹²¹ Ein Untersuchungsausschussgesetz sollte sich auch von den Vorschriften über den Strafprozess lösen, weil Untersuchungs- und Strafverfahren ihrem Wesen nach andersartige Aufgaben erfüllen und konträre Ziele verfolgen.¹²² Die Vermeidung von Interpretationsmöglichkeiten des Verfahrens schafft auch Klarheit für die Beteiligten und die Öffentlichkeit und kann Zeitverzögerungen insbesondere bei drohender Diskontinuität verhindern. Denn die bisherigen verfahrensrechtlichen Regelungen sind -soweit vorhanden- unverbindliches Stückwerk geblieben. Zusammen mit den Vorgaben aus den Gerichtsentscheidungen, die im Zusammenhang mit den Untersuchungsausschüssen ergangen sind, stellen sie eine bruchstückhafte und unsichere verfahrensrechtliche Grundlage dar.¹²³ Dies wird verständlich, wenn man weiß, dass es angesichts der äußerst knappen positiv-rechtlichen Vorschriften über das parlamentarische Untersuchungsrecht bei der Ermittlung dessen, was rechtens ist, immer wieder zu Auseinandersetzungen kommt und zwar sowohl im Schrifttum als auch in der parlamentarischen Praxis.¹²⁴

Sicherlich wird es keine allumfassende Lösung für jedes Detail von möglichen Verfahrensstreitigkeiten geben. Aber die 60jährigen Erfahrungswerte

120 Vgl. Noack, a. a. O.

121 Jagau/Wessels 1988: 44.

122 Bickel 1988: M 49.

123 Bachmaier 2002: 197.

124 Becker, Walter, DÖV 1964: 505.

mit dem Untersuchungsrecht sind in Niedersachsen so umfassend, dass Konsequenzen daraus gezogen werden könnten. Als Beispiele sei hier das Datum der 1. konstituierenden Sitzung (ein Vorsitzender/eine Vorsitzende kann noch nicht einberufen, da die Wahl nicht durch das Parlament sondern durch die Ausschussmitglieder erfolgt), die Terminierung und Reihenfolge der Zeugenvernehmung, die Vereidigung der Zeugen, die Kompetenzen der/des Vorsitzenden auch in Bezug auf das Aufrechterhalten einer terminierten Sitzung, die Benennung eines sog. Untersuchungsbeauftragten, die Ablehnung von Beweisanträgen in Anlehnung an 244 STPO, die Rechte der Betroffenen, der Umgang mit vertraulichen Unterlagen etc. genannt. Dem niedersächsischen Gesetzgeber bieten im Übrigen die 14 Ländergesetze und das Untersuchungsausschussgesetz für den Deutschen Bundestag genügend Anschauungsmaterial.¹²⁵

Der folgende Teil befasst sich daher mit Vorschlägen für ein Niedersächsisches Untersuchungsausschussgesetz und entwickelt Thesen für ein transparenteres Verfahren.

125 Vgl. Hilwig 2005: 45.

4 Inhalte eines Niedersächsischen Untersuchungsgesetzes

4.1 Der Vergleich mit anderen Länderverfassungen und dem Grundgesetz

4.1.1 Vergleich mit Art. 44 Grundgesetz

Im Vergleich zum Art. 44 GG und vielen anderen Verfassungen der Bundesländer enthält Art. 27 der Niedersächsischen Verfassung zentrale Elemente des Rechts der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse.¹ So gibt z. B. Art. 27 Abs. 1 NV für das Verfahren der Einsetzung von Untersuchungsausschüssen folgende Bedingungen vor: Der Landtag hat auf Antrag von einem Fünftel seiner Mitglieder die Pflicht einen Untersuchungsausschuss einzusetzen, die Sachverhalte müssen im öffentlichen Interesse sein und der Untersuchungsauftrag darf gegen den Willen der Antragsteller nur ausgedehnt werden, wenn dessen Kern gewahrt bleibt und keine wesentlichen Verzögerungen eintreten. Eine vergleichbare Formulierung ist in keiner anderen Landesverfassung oder der Bundesverfassung enthalten.

Art. 44 GG beinhaltet bei dem Verfahren der Einsetzung von Untersuchungsausschüssen lediglich die verfassungsrechtliche Garantie des erforderlichen Einsetzungsquorums von einem Viertel der Bundestagsmitglieder. Andere Einsetzungserfordernisse sind nicht Bestandteil des Art. 44 GG.

4.1.2 Vergleich mit anderen Länderverfassungen

Ähnlich ausgestaltet mit der ausschließlichen Begrenzung auf das Minderheitenrecht von einem Fünftel der Mitglieder des Landtages sind z. B. der Art. 25 der bayrischen Verfassung², Art. 41 der Landesverfassung Nordrhein-Westfalens³ und Rheinland-Pfalz mit Art. 91 der Verfassung.⁴ Auch die Verfassung von Bremen⁵ garantiert mit Art. 105 die Einsetzung des Untersuchungsverfahrens bei einem Viertel der Mitglieder der Bürgerschaft und

1 Vgl. Kretschmer DVBl 1988: 811 f.

2 Verfassung des Freistaates Bayern, zuletzt geändert am 10.11.2003, GVBl.: 817.

3 Verfassung von Nordrhein- Westfalen, zuletzt geändert am 5.3.2002, GVBl.: 108.

4 Verfassung für Rheinland-Pfalz, zuletzt geändert am 16.12.2005.

5 Verfassung der Freien Hansestadt Bremen, zuletzt geändert am 8.4.2003, GBl.:167.

verzichtet auf detaillierte Verfahrensbedingungen für die Einsetzung von Untersuchungsausschüssen. Lediglich Schleswig-Holstein, das im Jahre 1990⁶ seine Verfassung in großen Teilen neu geschrieben hatte, erweitert das Einsetzungserfordernis von einem Fünftel der Landtagsmitglieder um die Aufklärung von Tatbeständen im öffentlichen Interesse.

Die Verfassungen der sogenannten „neuen Bundesländer“ mit ihren Entstehungsgeschichten jüngerer Datums sind detaillierter ausgestaltet, setzen aber auch unterschiedliche Schwerpunkte. So knüpft die Verfassung von Mecklenburg-Vorpommern mit Art. 34⁷ die Einsetzungsbefugnis nicht nur an das Quorum von einem Viertel der Mitglieder des Landtages, sondern enthält zusätzlich die Bedingung, dass die Aufklärung von Tatbeständen im öffentlichen Interesse liegen muss.⁸ Sachsens Verfassung hebt mit Artikel 54 auch hervor, dass ein Minderheitenantrag gegen den Willen des Antragstellers nicht verändert werden darf. Und Thüringen konkretisiert ein weiteres Minderheitenquorum: Nach Art. 64 Abs. 1 S. 2⁹ der Landesverfassung entscheidet über die Verfassungswidrigkeit des Untersuchungsauftrages der Verfassungsgerichtshof auf Antrag von einem Fünftel der Mitglieder des Landtages. Mit dieser unterschiedlichen Schwerpunktgestaltung der Ausgestaltung der Verfassungen ist aber noch keine ausreichende Arbeitsgrundlage für die parlamentarischen Untersuchungsgremien geschaffen worden. Auch deshalb haben Bund und Länder von ihrer Gestaltungsmöglichkeit Gebrauch gemacht, Untersuchungsausschussgesetze zu verabschieden, die systemimmanente Verfahrensformen beinhalten.

Die detaillierte Gestaltung des Art. 27 der Niedersächsischen Verfassung könnte aber eine Erklärung sein, warum das Land Niedersachsen die Verabschiedung eines Untersuchungsausschussgesetzes bisher nicht näher in den Focus gerückt hat.

6 Verfassung des Landes Schleswig-Holstein in der Fassung vom 13.6.1990, GVOBl.: 391, zuletzt geändert am 14.2.2004, GVBl.:54.

7 Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern v. 23. 5. 1993, GVOBL. M-V 1993: 372.

8 Art. 34 Abs. 1 S. 1 VMV.

9 Verfassung des Freistaates Thüringen, vorläufig in Kraft getreten am 30.10.1993, endgültig nach der Volksabstimmung am 16.10.1994 in Kraft getreten.

4.2 Das „Geschäftsordnungsmodell“ in Niedersachsen

4.2.1 § 18 der Geschäftsordnung des Niedersächsischen Landtages

Der niedersächsische Gesetzgeber hat die Spezifizierung des Untersuchungsverfahrens durch Gesetz oder Geschäftsordnung mit Art. 27 Abs. 6 NV eingeräumt. Da das Untersuchungsrecht in Niedersachsen niemals normative Gestalt erlangt hat, ist das Geschäftsordnungsrecht des Landtages maßgebliches Kriterium für das Verfahren der Untersuchungsausschüsse.¹⁰ Der vorhandene Zustand stellt aber lediglich ein „grobes Raster“ für das Untersuchungsverfahren dar. Die von der Verfassung eingeräumte Möglichkeit „der Landtag kann das Verfahren der Ausschüsse durch Gesetz oder Geschäftsordnung¹¹ näher regeln“¹² ist aber auch von der Geschäftsordnung des Niedersächsischen Landtages¹³ nicht detailliert umgesetzt worden. § 18 GeschO Nds. LT¹⁴ beauftragt den Landtag bei der Einsetzung eines Untersuchungsausschusses über die Stärke und die Geschäftsordnung des Ausschusses zu beschließen. In der Praxis bedeutet dies, dass die Geschäftsordnung vorgibt, über eine andere Geschäftsordnung, nämlich die des Ausschusses, einen Beschluss zu fassen. Dieses „verschachtelte Geschäftsordnungssystem“ bietet aber einem Bürger oder einer Bürgerin, der/die vor einen Ausschuss als Zeuge oder Zeugin geladen wird, nicht die notwendige Transparenz, Informationen über dieses spezielle parlamentarische Verfahren einzuholen. Sicherlich ist es in Niedersachsen gute parlamentarische Sitte, die „Ausschussgeschäftsordnung“ immer wieder individuell zu beschließen, inhaltlich aber auch nicht zu verändern.¹⁵ Die Bestimmungen entsprechen vielfach nicht den praktischen Erfordernissen von Untersuchungsausschüssen. Das Model des „Ge-

10 Art. 27 Abs. 6 S. 2 NV: ...und soweit der Landtag nichts anderes bestimmt, sind auf die Erhebungen der Ausschüsse und der von ihnen ersuchten Gerichte und Behörden die Vorschriften über den Strafprozess sinngemäß anzuwenden.

11 GeschO d. Nds. LT v. 4.3.2003: Nds. GVBL. S. 135, Zuletzt geändert durch Beschluss v. 1.7.2008: Nds. GVBL. S. 256.

12 Art. 27 Abs. 6 S. 1. NV.

13 Mit Beginn der 15. Wahlperiode gilt die Geschäftsordnung des Niedersächsischen Landtages unbefristet und nicht mehr auf die Dauer einer Wahlperiode beschränkt (vgl. Art. 3 des Gesetzes zur Änderung des Niedersächsischen Datenschutzgesetzes und zur Regelung der Berichtspflicht für Maßnahmen der Wohnraumüberwachung vom 21. Juni 2001, Nds. GVBL. S. 373).

14 § 18 GeschO Nds. LT: Parlamentarische Untersuchungsausschüsse: Bei der Einsetzung eines Parlamentarischen Untersuchungsausschusses nach Art. 27 der Verfassung beschließt der Landtag über die Stärke und die Geschäftsordnung des Ausschusses.

15 Vgl. a. a. O. : 71.

schäftsordnungsrechts“ für Untersuchungsausschüsse in Niedersachsen, kombiniert mit den lückenhaften Verfassungsvorgaben und dem Strafprozessrecht, einem für ein Strafverfahren und nicht für einen Untersuchungsausschuss geschaffenes Recht, stellt mit seiner „Zersplitterung des Rechts“ einen unbefriedigenden Rechtszustand dar. Auch die Erfahrungswerte der bisher 20 eingesetzten parlamentarischen Untersuchungsausschüsse in Niedersachsen konnten diese gewünschte Effektivität der Untersuchungen nicht garantieren.¹⁶

4.2.2 *Binnenwirkung des Geschäftsordnungsrechts*

Hinzu kommt, dass die ausschließliche Binnenwirkung des Geschäftsordnungsrechts des Landtages und der Ausschüsse Zweifel hinsichtlich der Berechtigung von Eingriffen in die Grundrechte Dritter begründen könnten.¹⁷ Entsprechendes gilt unter rechtsstaatlichen Vorzeichen für die Mitwirkungs- und Verfahrensrechte der Personen, gegen die sich eine Untersuchung richtet oder die im Verlauf der Untersuchung zu Betroffenen werden.¹⁸ Schon im Untersuchungsausschuss 'Neue Heimat' wurde diese Problematik deutlich. Die Neue Heimat hatte vor dem Ausschuss beantragt, ihr die Rechte eines Betroffenen nach § 18¹⁹ der IPA-Regeln²⁰ einzuräumen. Nachdem sie mit

16 Vgl. a. a. O. :75 ff.

17 Gesetzesbegründung des Untersuchungsausschussgesetzes v. MV, LT-Drs. 3/1990: 2.

18 Schröder in Thaysen/Schüttemeyer (Hrsg.), Bedarf das Recht der parlamentarischen Untersuchung einer Reform, 1988: 45.

19 § 18 IPA: Rechtsstellung des Betroffenen:

(1) Betroffene sind

Der Bundespräsident im Falle eines Untersuchungsausschusses zur Vorbereitung einer Präsidentenklage,

Abgeordnete und Regierungsmitglieder im Untersuchungsverfahren, die Ihre Belastung oder Entlastung zum Ziele haben,

Richter im Falle eines Untersuchungsausschusses zur Vorbereitung einer Richterklage,

Personen, bei denen sich aus dem Untersuchungsauftrag oder aus dem Verlauf der Untersuchung ergibt, dass die Untersuchung sich ausschließlich oder ganz überwiegend gegen sie richtet.

(2) Der Untersuchungsausschuss stellt fest, wer Betroffener ist.

(3) Dem Betroffenen soll Gelegenheit gegeben werden, zeitlich vor den Zeugen eine zusammenhängende Sachdarstellung zu geben. Seine Aussagepflicht und sein Aussageverweigerungsrecht entsprechen denen des Zeugen im Strafverfahren. Er hat ein Beweisantrags- und Fragerecht und das Recht der Anwesenheit bei der Beweisaufnahme. Er wird nicht vereidigt. Er hat kein Beistandsrecht; auf seinen Antrag kann ihm der Ausschuss für das gesamte Verfahren oder für einzelne Sitzungen die Beiziehung eines Beistandes gestatten, wenn die Beiziehung zum Schutze berechtigter Interessen des Betroffenen erforderlich erscheint. Der Beistand hat kein Rederecht. Der Betroffene und der Beistand können von der nichtöffentlichen Beweisaufnahme ausgeschlossen werden, wenn Gründe der Staatssi-

ihrem Antrag nicht durchdringen konnte, beantragte sie den einstweiligen Rechtsschutz vor den Verwaltungsgerichten, scheiterte aber erneut an der geltenden Rechtslage. Die Gerichte²¹ werteten die IPA-Regeln als parlamentarisches Binnenrecht,²² das Ansprüche Dritter nicht begründen könne. Die sinngemäße Anwendung der Strafprozessordnung reiche dazu ebenfalls nicht aus.²³ Deshalb kann eine Geschäftsordnung, mag sie noch so ausführlich sein, keinen adäquaten Ersatz für ein Untersuchungsausschussgesetz darstellen, da das Geschäftsordnungsrecht wegen fehlender Außenwirkung²⁴ keine verbindlichen Aussagen über Rechte und Pflichten der Untersuchungsausschüsse treffen kann.²⁵ Eine Geschäftsordnung bleibt auch dann *lex imperfecta*, wenn sie einem Gesetz sehr ähnlich ist und normativ sogar recht selten geändert wird.²⁶

4.2.3 *Der 20. Parlamentarische Untersuchungsausschuss in Niedersachsen*

Ein Beispiel der Geschäftsordnung des 20. Parlamentarischen Untersuchungsausschusses des Niedersächsischen Landtages mag dies verdeutlichen: Die Rechte und Pflichten eines geladenen Zeugen sind überhaupt nicht konkretisiert. § 7 der Geschäftsordnung des 20. PUA beinhaltet lediglich, dass „Auskunftspersonen unter kurzer Angabe des Gegenstandes, über den sie aussagen sollen, auf einen Tag zur Verhandlung geladen werden. Sie erhalten Entschädigung nach dem Justizvergütungs- und Entschädigungsgesetz.“²⁷ Deshalb sind Bürgerinnen und Bürger nicht selten überrascht, durch die La-

cherheit ihrer Anwesenheit entgegenstehen oder wenn dies zur Erlangung eine wahrheitsgemäßen Aussage erforderlich erscheint. Der Vorsitzende hat den Betroffenen jedoch, sobald er wieder vorgelassen ist, von dem wesentlichen Inhalt dessen zu unterrichten, was während seiner Abwesenheit ausgesagt oder sonst verhandelt worden ist, soweit nicht Gründe der Staatssicherheit dem entgegenstehen.

(4) Ergibt sich erst im Verlaufe der Untersuchung, dass jemand Betroffener ist, so sind vor der Beschlussfassung liegende Untersuchungshandlungen und deren Ergebnisse in gedrängter Form zu unterrichten, soweit sie sich auf ihn beziehen und Gründe der Staatssicherheit dem nicht entgegenstehen. Ihm ist Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben.

20 Zu den IPA- Regeln a. a. O.: 43 f.

21 OVG Münster, DVBl. 1987: 98 f.

22 Vgl. Schlussber. D. BT-UA „Neue Heimat“, Drs.10/6779 TZ :17.

23 Schröder 1988: 45.

24 Vgl. Schmidt, DÖV 1986: 239.

25 Schröder in: Handbuch Parlamentsrecht u. Parlamentspraxis/ hrg. v. Schneider/ Zeh, 1989: 1248.

26 Vgl. Zeh, DÖV 1988: 702.

27 Vgl. GeschO f. d. 20. PUA d. Nds. LT, Drs. 15/ 4163.

dung in ein Parlament, einem strengen und formellen Verfahren mit gerichtsähnlichem Charakter ausgesetzt zu sein. Sie haben nach ihrem Verständnis die Ladung in ein parlamentarisches Gremium erhalten und kein gerichtliches Verfahren erwartet. Dies tritt in der Praxis immer dann besonders deutlich hervor, wenn die oder der Vorsitzende vor der Zeugenvernehmung die Belehrung verliert. Und diese formelle Belehrung erfolgt in Niedersachsen immer vor den Medienvertretern, also auch vor laufenden Fernsehkameras. Die in Niedersachsen übliche Fassung für die Vernehmung von Zeugen lautet:

4.2.4 *Beispiel der Zeugenbelehrung in Niedersachsen*

(Anrede)

Nach Art. 27 Abs. 6 der Niedersächsischen Verfassung finden auf die Erhebungen dieses Parlamentarischen Untersuchungsausschusses die Vorschriften über den Strafprozess sinngemäß Anwendung.

Entsprechend habe ich sie über ihre Rechte und Pflichten zu belehren:

Sie sind als Zeuge/Zugin verpflichtet, die Wahrheit zu sagen. Ihre Aussage muss vollständig sein. Sie dürfen nichts hinzufügen oder weglassen, was für das Beweisthema von Wichtigkeit ist.

Der Ausschuss behält sich vor, nach ihrer Vernehmung zu beschließen, dass sie ihre Aussage zu beedigen haben. Ich weise sie darauf hin, dass unrichtige oder unvollständige Aussagen - auch uneidliche - sowie die Leistung eines Meineides strafrechtliche Folgen nach sich ziehen: Wer sich eines Meineides schuldig macht, wird mit einer Freiheitsstrafe nicht unter einem Jahr bestraft (§ 154 StGB). Die uneidliche Falschaussage wird mit einer Freiheitsstrafe von drei Monaten bis zu fünf Jahren bewehrt (153 StGB).

Des Weiteren mache ich darauf aufmerksam, dass sie nach § 55 der Strafprozessordnung die Auskunft auf solche Fragen verweigern können, deren Beantwortung ihnen selbst oder einem Angehörigen die Gefahr zuziehen würde, wegen einer Straftat oder einer Ordnungswidrigkeit verfolgt zu werden.

Ihre Vernehmung wird hier von Landtagsstenografinnen / Landtagsstenografen wörtlich protokolliert. Außerdem läuft zur Kontrolle ein Tonbadgerät mit. An der Richtigkeit des Protokolls kann es daher keinen Zweifel geben. Sie erhalten später einen Auszug aus der Niederschrift zur Kenntnis, soweit das Protokoll ihre Aussage betrifft.

Sie sind zur heutigen öffentlichen Sitzung des 20. Parlamentarischen Untersuchungsausschuss ordnungsgemäß geladen worden. In der Ladung sind sie gebeten worden, eine Aussagegenehmigung mitzubringen. Die Aussagegenehmigung liegt mir inzwischen vor.

Sie sollen nach dem ihnen zugeleiteten Beweisbeschluss Nr... vom... zu... des Untersuchungsauftrages vernommen werden. Die entsprechende Landtagsdrucksache ist ihnen zugegangen.

Nach den Vorschriften, die für den Untersuchungsausschuss gelten, sollen sie als Zeuge/Zeugin aussagen zunächst im Zusammenhang angeben, was sie zu dem Beweisthema wissen. Soweit dann aus meiner Sicht der anderen Ausschussmitglieder noch Fragen offen sind, werden wir ihnen diese dann stellen.

(Kurze Unterbrechung, damit ggf. Film-, Foto- und Tonaufnahmen eingestellt werden können!)

Dann darf ich sie zur Person vernehmen.

Sie sind.....

Wohnhaft in ?.....

Geboren am ?.....

4.2.5 *Konsequenz dieser Belehrung*

Parlamentarisch erfahrene Zeugen, wie z. B. Minister, reagieren gelassen auf diese Belehrung. Für sie ist das ein selbstverständliches parlamentarisches Procedere. Erstmalig geladene Zeugen, deren Berufsfeld sich außerhalb der Politik befindet, sind im Regelfall verunsichert über diese „Machtkompetenz“ des Parlaments. Natürlich ist ihnen aus den Medien die Untersuchungsbefugnis dieser Ausschüsse bekannt. Signalwirkung für viele von ihnen hatte aber auch die Aussage des ehemaligen Bundeskanzlers Dr. Helmut Kohl, der eben keine Antwort auf die Herkunft von Parteispendingeldern gegeben hatte. Deshalb hatten sie es zum Teil auch nicht realisiert, welche persönlichen Konsequenzen aus ihrer Aussage entstehen können.

Bei der Justiz mit ihren qualifiziert ausgebildeten Juristen und Juristinnen wird diese Legitimation der öffentlichen Gewalt von Bürgerinnen und Bürgern als selbstverständlich vorausgesetzt. Bei einem parlamentarischen „Hilfsorgan“ mit frei gewählten Abgeordneten unterschiedlicher Berufsgruppen eben nicht. Und die öffentliche Diskussion, ob eine Vereidigung juris-

tisch möglich sei oder nicht, trägt auch nicht zur Transparenz parlamentarischer Untersuchungsverfahren bei. Deshalb bedarf es auch klarer gesetzlicher Regeln für die für die demokratische Legitimation der Arbeitsweise von Untersuchungsausschüssen. Ein verschachteltes parlamentarisches Binnenrecht in Kombination mit anderen normativen und verfassungsrechtlichen Vorgaben wird diesem Anspruch keinesfalls gerecht.

Ein Gesetzgeber, der dies weiterhin zulässt, missachtet seine Verantwortung, die wesentlichen Entscheidungen in grundlegend normativen Bereichen selbst zu treffen.²⁸ Zu diesem Bereich gehört auch das mit Anwendung öffentlicher Gewalt verbundene Untersuchungsverfahren. Es entspricht auch dem im Rechtsstaatsprinzip wurzelnden Grundsatz der Normenklarheit, der in engem Zusammenhang mit dem Prinzip der Rechtssicherheit steht, das Verfahren der Untersuchungsausschüsse unzweideutig zu regeln. Das liegt nicht auch zuletzt im Interesse des Bürgers und der Bürgerinnen, die vor einem derartigen Ausschuss erscheinen soll.²⁹

Daher werden im folgenden Teil konkrete Vorschläge für ein niedersächsisches Untersuchungsausschussgesetz vorgestellt:

4.3 Konkrete Ausgestaltung eines Verfahrensrechts für die niedersächsischen Untersuchungsausschüsse

4.3.1 Aufgabe und Einsetzung

4.3.1.1 Entwurf für einen § 1 (Einsetzung)

1. Der Landtag hat das Recht und auf Antrag von mindestens einem Fünftel seiner Mitglieder die Pflicht, zur Aufklärung von Sachverhalten im öffentlichen Interesse Untersuchungsausschüsse einzusetzen.
2. Die Einsetzung erfolgt durch Beschluss des Landtages.

Die Einsetzung ist zulässig, wenn der Gegenstand der Untersuchung hinreichend bestimmt ist und

- der Landtag für die beantragte Untersuchung zuständig ist und

28 Schröder 1988: 45.

29 Damkowski in: Bedarf das Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse einer Reform./hrg. v. Thaysen u. Schüttemeyer, 1987: 154.

- und dem Antrag bei Einreichung die erforderliche Zahl der Unterschriften von einem Fünftel der Mitglieder beigelegt sind.

4.3.1.2 Begründung

4.3.1.2.1 Mehrheits- und Minderheitenantrag

Die Vorschrift greift die Formulierung von Art 27 Abs. 1 S. 1 NV auf. Danach überträgt der Landtag mit seinem Einsetzungsbeschluss an sein Hilfsorgan Untersuchungsausschuss eine Aufklärungskompetenz, die er selbst nicht hat.³⁰ Das Plenum entscheidet über das „Was“, nicht aber über das „Wie“.³¹ Der § 1 Abs. 1 des E-UAG NI³² behandelt mit der 1. Alternative die sog. Mehrheitsenquete. Das Pendant, die sog. Minderheitenenquete, wird mit der 2. Alternative in § 1 Abs. 2 E UAG –NI garantiert. Das erforderliche Quorum muss bereits bei Antragstellung vorhanden sein.³³ Ein Antrag auf Einsetzung eines Untersuchungsausschusses, der mindestens von einem Fünftel der Mitglieder des Landtages gestellt wird, muss vom Landtag angenommen werden. Das als verfassungsmäßiges Recht der Minderheit zu beachtende Einsetzungsverlangen ändert nichts daran,³⁴ die Mehrheit zu zwingen einen Pflichtbeschluss zu fassen und über den Antrag der Minderheit positiv abzustimmen, auch wenn diese es für politisch kontraproduktiv hält.³⁵ Andernfalls könnte die antragstellende Minderheit mit einer Organklage eine Pflichtverletzung vor dem Staatsgerichtshof feststellen lassen.³⁶

4.3.1.2.2 Öffentliches Interesse

Eine parlamentarische Untersuchung ist nur zulässig, wenn an der Untersuchung ein öffentliches Interesse³⁷ von hinreichendem Gewicht³⁸ besteht³⁹,

30 BVerfG 77: 1, 43.

31 Neumann in Kom z. Nieders. Verf. 2000: Art. 27 Rdn.: 4.

32 Die §§ dieses Entwurfes werden im Folgenden mit Entwurf eines Untersuchungsausschussgesetzes für Niedersachsen, mit der Abkürzung E-UAG NI bezeichnet.

33 Schneider in: AK z. GG § 44 Rdn.4.

34 Wiefelspütz ZG 2003: 41.

35 Neumann 2000: Art. 27 Rdn.7.

36 Röper 1998 : 169.

37 Das Erfordernis des öffentlichen Interesses ist z. B. auch enthalten in den UAG von: Baden-Württemberg, § 1; Bayern, Art. 2; Berlin, § 1; Bremen§1; Nordrhein-Westfalen § 1; Saarland § 38; Thüringen § 1; Mecklenburg- Vorpommern § 1 usw.

38 Köhler NVwZ 1995: 665.

39 BVerfG 77: 1, 44.

das für die politische Parlamentskontrolle⁴⁰ erforderlich ist. Eine Beschränkung auf im öffentlichen Interesse⁴¹ liegende Untersuchungsgegenstände ergibt sich aus der Natur der Untersuchungsausschüsse als parlamentarische Gremien.⁴² Diese Abgrenzung kann aber nur dann wirksam werden, wenn der zu untersuchende Sachverhalt zunächst überhaupt grundsätzlich in den Zuständigkeitsbereich des Parlaments fällt.⁴³ Das öffentliche Interesse ist normativ weder vor- noch ausdefiniert⁴⁴ und stellt somit einen unbestimmten Rechtsbegriff dar.⁴⁵ Es ist aber hervorzuheben, dass das öffentliche Interesse in enger Beziehung zu den (partei)politischen Interessen steht, die die Einsetzungsminderheit oder -mehrheit an einem Untersuchungsthema hat.⁴⁶ Dabei steht der Antragstellerin ein Beurteilungsspielraum zu.⁴⁷ Wie jedes politische Ermessen kann es nur in engen Grenzen der Willkürfreiheit überprüft werden⁴⁸ und ist gerichtlich in dem Umfang überprüfbar, wie dies auch bei anderen unbestimmten Rechtsbegriffen⁴⁹ der Fall ist.⁵⁰ Eine konkretere Definition ist auch durch die Rechtsprechung nicht denkbar, da sonst die Gefahr bestünde, dass die Definitionsmacht dessen, was als politisch relevant erachtet wird, vom Parlament auf die Rechtsprechung überginge.⁵¹ Dies bedeutet im parlamentarischen Alltag in der Regel auch,⁵² dass das Vorliegen des öffentlichen Interesses durch den Einsetzungsantrag der Minderheit⁵³ indiziert ist.⁵⁴

Das öffentliche Interesse ist aber auch ein Abgrenzungskriterium für Untersuchungsausschüsse, die in wesentlichen Teilen oder Teilaspekten Bezug auf private Sachverhalte nehmen. Dies ist auch ersichtlich aus der Reichweite der Organkompetenz des Landes, die sich eindeutig auch auf private Sachverhalte

40 BVerfG 67: 100, 140.

41 Vgl. Vetter, ZParl 1988: 72.

42 Hilf, NVwZ 1987: 539.

43 Memminger, DÖV 1986: 16.

44 Schröder in: 57. DJT Bd. I, 1988: E 21.

45 Wiefelspütz, NVwZ 2002: 13.

46 Böckenförde AöR 1978: 15.

47 Morlok in: Dreier, GG - Kom., Art. 44: Rdn. 29.

48 Schröder in: 57. DJT Bd. I, 1988: E 22.

49 Vgl. Schneider in: AK z. GG § 44 Rdn. 11: Gegen die Annahme eines unbestimmten Gesetzesbegriffes spricht sich Schneider aus. Daraus ergäbe sich aber die Konsequenz, dass die normative Definition dem Parlament überlassen bliebe.

50 Schenke JZ 1988: 805, 810.

51 Di Fabio 1988: 136.

52 Vgl. Wiefelspütz ZG 2003: 39.

53 Schröder in: 57. DJT Bd. I, 1988: E 22.

54 BayVerfGHE 30: 48, 64.

te bezieht. Auch nach der Neuordnung der konkurrierenden Gesetzgebung nach Art. 74 GG erstreckt sich die Gesetzgebungszuständigkeit z. B. auf das Bürgerliche Recht und das Wirtschaftsrecht.⁵⁵ Der Art. 27 NV Verfassung beinhaltet dahingehend auch keine Einschränkung des Untersuchungsrechts privater Sachverhalte.

Aus der Entstehungsgeschichte der Niedersächsischen Verfassung vom 19. Mai 1993⁵⁶ ist eine Begrenzung des Kontrollrechts in der Form der Kontrolle der Exekutive ebenfalls nicht ersichtlich. Missstände im Bereich privater Unternehmen und Einrichtungen⁵⁷, die in erheblichem Umfang aus Mitteln des Landes gefördert oder steuerlich begünstigt werden, werden von diesem Zweck miterfasst.⁵⁸

Zur formellen Klarstellung und um Zeitverzögerungen zu vermeiden, müssen dem Antrag die erforderlichen Unterschriften beigefügt sein.

4.3.1.3 Entwurf für einen § 2 (Rechte der qualifizierten Minderheit bei der Einsetzung)

1. Ist die Einsetzung von einem Fünftel der Mitglieder des Landtages beantragt, so hat der Landtag sie unverzüglich zu beschließen
2. Der Einsetzungsbeschluss darf den im Einsetzungsantrag bezeichneten Untersuchungsgegenstand nicht ändern, es sei denn, die Antragstellenden stimmen der Änderung zu. Eine Erweiterung des Untersuchungsauftrages darf gegen den Willen des Antragstellers nur erfolgen, wenn dessen Kern gewahrt bleibt und keine wesentlichen Verzögerungen zu erwarten sind.
3. Hält der Landtag den Einsetzungsantrag gemäß Absatz 1 für teilweise verfassungswidrig, so ist der Untersuchungsausschuss mit der Maßgabe einzusetzen, dass dessen Untersuchung auf diejenigen Teile des Untersuchungsgegenstandes zu beschränken sind, die der Landtag für nicht verfassungswidrig hält. Das Recht der Antragsteller, wegen der teilweisen Ablehnung des Einsetzungsantrags den Staatsgerichtshof anzurufen, bleibt unberührt.

55 Vgl. den Katalog der Neuordnung der konkurrierenden Gesetzgebung, Sannwald in: Schmidt- Bleibtreu, GG - Kom., Art. 74 Rdn.4.

56 Vgl. die Sonderbände I u. II zur Entstehungsgeschichte d. Nieders. Verf. v. 19. 5. 1993, hrg. v. d. Landtagsverwaltung, Hannover 1993.

57 BVerfG 77, 1, 43 f.

58 Neumann in Kom. z. Nieders. Verf., 2000: Art. 27, Rdn.2.

4.3.1.4 Begründung

4.3.1.4.1 Minderheitenrecht

Diese Bestimmung betrifft die Rechte der kraft Verfassung qualifizierten Minderheit von einem Fünftel der Mitglieder des Landtages, die die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses gegen den Willen der Mehrheit erzwingen kann.

4.3.1.4.2 Unverzügliche Einsetzung

Die Hervorhebung des Begriffs „unverzüglich“ soll eine mögliche Verfahrensverschleppung durch die Mehrheit gesetzlich verhindern. Deshalb muss der Landtag den Antrag unverzüglich behandeln und die Einsetzung des Untersuchungsausschusses beschließen. Inhaltliche Bedenken der Mehrheit gegen den Untersuchungsauftrag sind in diesem Fall irrelevant. Eine Beschlussfassung kann daher in der nächstmöglichen Landtagssitzung oder in einer eigens dafür einberufenen Sondersitzung erfolgen. Eine zeitliche, auf Wochen befristete Vorgabe, über den Antrag innerhalb von drei Wochen nach Einreichung zu entscheiden, wie es das Untersuchungsausschussgesetz von Sachsen-Anhalt in § 2 Abs. 4 S. 2.⁵⁹ vorschreibt, wird für entbehrlich gehalten, da eine starre Fristenvorgabe nicht immer mit der Plenarplanung in Einklang zu bringen ist. Die individuelle, „unverzügliche“ Fristenvorgabe bedeutet in der Praxis die nächste anstehende Plenarsitzung oder eine einberufene Sondersitzung und ist von daher flexibler zu gestalten.

4.3.1.4.3 Der „Kern“ des Untersuchungsauftrages

Nach § 2 Abs. 2 S. 1 E -UAG NI wird eine Textidentität vom Einsetzungsbeschluss und Einsetzungsantrag gesetzlich gewährleistet, es sei denn, die Antragsteller stimmen einer Änderung zu. Redaktionelle oder sprachliche Veränderungen sind von den Vorgaben dieser Norm nicht erfasst. Eine Ergänzung ist mit Zustimmung der Minderheit immer möglich.⁶⁰ Das Bundesverfassungsgericht vertritt die Auffassung, dass ergänzende Zusatzfragen auch gegen den Willen der Antragsteller möglich seien. Sie müssen jedoch denselben Untersuchungsgegenstand betreffen und diesen im Kern unverändert lassen.⁶¹ Das Kontrollrecht der Minderheit ist jedoch, so das Bundesverfas-

⁵⁹ UAG-Sachsen-Anhalt, GVBl. LSA: 130, 132.

⁶⁰ Vgl. Rechenberg, in BK, Art. 44 GG: Rdn.63.

⁶¹ BVerfG 49: 70 u. 88.

sungsgericht, durch das Recht auf Einsetzung eines Untersuchungsausschusses allein nicht hinreichend gewährleistet. Es müssen weitere Sicherungen hinzukommen.⁶² Deshalb muss es vor allem der Minderheit überlassen bleiben, den Gegenstand der von ihr beantragten Untersuchung festzulegen.⁶³ Um Interpretationsmöglichkeiten und damit verbundene Verfahrensverzögerungen zu vermeiden, ist deshalb der Sinngehalt des Art. 27 Abs.1 S. 2 NV in diesen Gesetzesentwurf mit § 2 Abs. 1 S. 2 E- UAG NI eingeflossen. Es soll damit deutlich herausgestellt werden, dass der Verfassungsgeber das inhaltliche „Aufsatteln“ untersagt. Der „Kern des Untersuchungsauftrages bleibt gewahrt“, wenn die Mehrheit nicht neue Tatbestände einfügt.⁶⁴ Eine Verzögerung durch einen zusätzlichen Untersuchungsauftrag ist bei einer Minderheitenenquete immer dann als wesentlich einzustufen, wenn durch die Erweiterung eine zusätzliche und damit auch verfahrensverzögernde Beweisaufnahme erforderlich wird.⁶⁵ Dies ist nicht nur eine Nebensächlichkeit, sondern berührt den Kern der Wirksamkeit des Untersuchungsausschusses.⁶⁶ Dieses Verbot des „Aufsatteln“ gilt im Besonderen dann, wenn eine Arbeitserledigung des Untersuchungsausschusses kurz vor der nächsten Wahlperiode erfolgt und die Zusatzfragen der Mehrheit einen Abschlussbericht des Untersuchungsausschusses verhindern würden. Im Falle des „wahnahen“ 20. Niedersächsischen Untersuchungsausschusses hätte eine solche Vorgehensweise zur Nichtaufklärung des Untersuchungsgegenstandes und damit den Untersuchungsausschuss in Gänze ad absurdum geführt. Von daher ist die Verdeutlichung der Einsetzungskonditionen in einem UAG sinnvoll, da mit dieser Vorschrift sichergestellt wird, dass die Mehrheit den festgelegten Untersuchungsauftrag nicht noch nachträglich durch Zusatz- oder Abänderungsanträge so verändert, dass ein von der Minderheit verfolgtes Untersuchungsziel vereitelt, gefährdet oder verschleppt wird.⁶⁷ Das Minderheitenrecht ist deshalb nicht mit der Einsetzung des Untersuchungsauftrages verbraucht; vielmehr bleibt es unlösbar mit seinem eigentlichen Sinn - der Wahrnehmung effektiver Kontrolle - verbunden und besteht insoweit fort, als diese über die bloße Einsetzung hinaus weitergehende Maßnahme erfordert.⁶⁸

62 BverfG 49: 86.

63 Hempfer, ZParl 1979: 296.

64 OVG Lüneburg, 7: 489, 498.

65 Neumann in Kom. z. Niede. Verf. 2000: Rdn. 9.

66 Morlok, RuP 2000: 212.

67 LT Mecklenburg -Vorpommern, Drs. 3/1990: 31.

68 Lüdemann JA 1996: 964.

Dies entspricht auch dem Gebot der Chancengleichheit der Opposition nach Art. 19 Abs. 2 der NV, da bei Vorliegen eines gesetzlichen Quorums der Minderheit das Recht auf Sachverhaltsaufklärung nach eigener Zielsetzung zusteht.⁶⁹

4.3.1.4.4 Verfassungswidrigkeit des Einsetzungsantrages

Mit Abs. 3 dieser Vorschrift wird das grundsätzliche Prüfungsrecht des Landtages über die Zulässigkeit eines Minderheitenantrages angesprochen.⁷⁰ Da dem Landtag mit der Einsetzung des Untersuchungsausschusses die Verantwortung für die Verfassungsmäßigkeit der Untersuchung obliegt, ist die Prüfungsbefugnis unabdingbar erforderlich.⁷¹ Soweit die Parlamentsmehrheit von der Rechtswidrigkeit einer beabsichtigten Enquete ausgeht, hat sie diese abzulehnen. Dabei ist sie, wie sich aus dem Rechtsstaatsprinzip ergibt, verpflichtet, ihre Gründe für die Ablehnung eines Antrags zu benennen.⁷²

4.3.1.4.5 Teiblehnung

Hält der Landtag den Einsetzungsantrag für teilweise verfassungswidrig, so ist der Untersuchungsausschuss mit der Maßgabe einzusetzen, die Untersuchungen auf den verfassungskonformen Teil zu beschränken. Durch diese Möglichkeit der Teiblehnung soll dem Minderheitenrecht gedient und eine Zeitverzögerung so weit als möglich vermieden werden. Diese Befugnis der Teiblehnung ist von Rechtsprechung und Lehre in Teilen fast ausnahmslos verneint worden.⁷³

4.3.1.4.6 Teiblehnungen in den Gesetzen anderer Bundesländer

Die neuesten Untersuchungsausschussgesetze von Mecklenburg-Vorpommern und dem Deutschen Bundestag aus den Jahren 2001 und 2002 haben diesen Meinungsstreit jedoch durch die Einführung der Teiblehnung des Untersuchungsauftrages aus verfassungswidrigen Gründen eindeutig entschieden. So beinhaltet das Untersuchungsausschussgesetz des Deutschen Bundestages bei teilweiser vorliegender Verfassungswidrigkeit⁷⁴, den Unter-

69 Vgl. Neumann in Kom z. Nieders. Verf., Art. 27: Rdn.9.

70 BVerfG 83. 175, 180.

71 VerGH NW, DÖV 2001: 207.

72 Schenke, JZ 1988: 805, 811.

73 Vgl. VerfGH NW v. 17. 10. 2000: 5ff.

74 § 2 Abs. 3 S. 1 PUAG.

suchungsausschuss mit der Maßgabe einzusetzen, dass dessen Untersuchungen auf diejenigen Teile des Untersuchungsauftrages zu beschränken sind, die der Bundestag für nicht verfassungswidrig hält. Mecklenburg-Vorpommern hat diesen Passus inhaltsgleich, auf den Landtag bezogen mit § 2 Abs. 3 S. 1 UAG M-V, übernommen. Die Länder Thüringen,⁷⁵ Sachsen,⁷⁶ und Sachsen-Anhalt⁷⁷ mit ihrer Gesetzgebungen neueren Datums haben dieses Problem nicht gelöst und auch in ihren Gesetzesmaterialien nicht angesprochen. Nordrhein-Westfalen nimmt eine vermittelnde Position bei einer angenommenen Verfassungswidrigkeit durch die Mehrheit ein. Sind nach § 3 Abs. 4 UAG NW verfassungswidrige Teile des Untersuchungsauftrages von untergeordneter Bedeutung, so ist eine Änderung zulässig. Die Beurteilung der wesentlichen Bedeutung ist aber von der Minderheit zu bestimmen.⁷⁸

Das Nordrhein-westfälische Modell unternimmt den Versuch die Minderheitenrechte zu schützen und bei interpretationsfähigen Sachverhalten der Minderheit auch die Entscheidungskompetenz einzuräumen. Die Beurteilung der wesentlichen Bedeutung ist aber ein Kriterium, das aus subjektiver Oppositions- bzw. Regierungssicht sehr unterschiedlich eingestuft werden kann. Im Sinne einer gesetzlichen Klarheit und der Vermeidung von zeitverzögernden Diskussionen im Landtag ist der Textfassung des Bundes und Mecklenburg-Vorpommern der Vorzug einzuräumen.

4.3.1.4.7 Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit durch den Rechtsausschuss

Im Gegensatz zu den normativen Lösungen von Thüringen, Sachsen und Sachsen-Anhalt besteht nach § 2 Abs. 3 E – UAG NI, die Möglichkeit für die Minderheit vor dem Einsetzungsbeschluss die Entscheidung, die beschränkte Untersuchung zu akzeptieren oder einen neuen Antrag unter Berücksichtigung der verfassungsrechtlichen Einwände der Mehrheit einzubringen. Nach

75 UAG Thüringen v. 7.2.1991, GVBl. S. 36.

76 UAusschG Sachsen v. 12.2.1991, rechtsbereinigt v. 26.11.1997.

77 UAG-Sachsen-Anhalt, GVBl. LSA, S.130, 132.

78 § 3 Abs. 4 UAG NW: Hält der Landtag die mit dem Antrag angestrebte Untersuchung im Ganzen oder wesentlichen Teilen für verfassungswidrig, so ist der Einsetzungsantrag insgesamt abzulehnen. Sind die von der Mehrheit für verfassungswidrig gehaltenen Teile lediglich von untergeordneter Bedeutung und wird der Einsetzungsantrag durch deren Streichung nicht erheblich geändert, so ist die Änderung zulässig. Ob die für verfassungswidrig gehaltenen Teile von wesentlicher Bedeutung sind, ist aus Sicht der Minderheit zu bestimmen.

dem Beschluss kann vor dem Staatsgerichtshof ein Verfahren eingeleitet werden.⁷⁹

Bei Zweifeln über die Zulässigkeit eines Untersuchungsauftrages haben einige Bundesländer eine zusätzliche „Zwischenüberprüfung“ gesetzlich vorgesehen. Als Beispiele seien hier die Bundesländer Hamburg,⁸⁰ Mecklenburg-Vorpommern⁸¹ und Rheinland-Pfalz⁸² genannt. Nach diesen Gesetzen wird einem Ausschuss oder dem Rechtsausschuss eine Überprüfungscompetenz des Untersuchungsauftrages zugeordnet. Diese konsensorientierte Lösungsvorschläge mögen in der Theorie „gut gemeint“ sein, praxistauglich sind sie jedoch nicht. Die Praktikabilität dieser Vorgaben scheitert in der Regel am parlamentarischen Alltag, weil erstens die Prüfung im Rechtsausschuss letztendlich der Mehrheitsentscheidung unterliegt und damit die Minderheitenstellung unterlaufen werden könnte⁸³ und zweitens durch absichtlich zögerliche Verfahrensweise im Rechtsausschuss das Untersuchungsrecht der Minderheit faktisch eingeschränkt oder gar gegenstandslos gemacht werden könnte.⁸⁴ Aus den genannten Gründen ist die Übernahme dieses zusätzlichen Prüfungsmodells anderer Bundesländer für den niedersächsischen Entwurf abzulehnen. Auch der Deutsche Bundestag hat diesen in den IPA-Regeln⁸⁵ noch existierenden „Zwischenschritt“ aufgrund der Praxisuntauglichkeit nicht in den Gesetzestext des PUAG⁸⁶ übernommen.

4.3.1.5 Entwurf für einen § 3 (Gegenstand der Untersuchung)

Der Untersuchungsausschuss ist an den ihm erteilten Auftrag gebunden. Eine nachträgliche Änderung des Untersuchungsauftrages bedarf eines Beschlusses des Landtages; § 2 Abs. 2 ist entsprechend anzuwenden.

79 Vgl. Gesetzesbegründung d. Bundes, PUAG v. 4.4.2001, Drs. 14/5790: 14.

80 Hamb. GVBl. v. 3.9.1997, 427: § 2 Abs. 4: „Bei Zweifeln über die Zulässigkeit einer beantragten Untersuchung überweist die Bürgerschaft den Einsetzungsantrag zur unverzüglichen Stellungnahme an den zuständigen Ausschuss“.

81 GVOBl. M-V v. 9.7.2002, 440: § 2 Abs. 1: „Zur umgehenden Prüfung der in § 1 Abs. 2 genannten Voraussetzungen kann der Einsetzungsantrag an den Rechtsausschuss überwiesen werden“.

82 GVBl. v. 18.9.1990, 261: § 2 Abs. 3: „Bei Zweifeln über die Zulässigkeit einer Untersuchung kann der Landtag den Einsetzungsantrag zur gutachtlichen Äußerung an den Rechtsausschuss überweisen; dieser hat die Äußerung unverzüglich abzugeben“.

83 Damkowski in Thaysen/Schüttemeyer: 139.

84 Damkowski 1987: 150, 151.

85 IPA Regen, a. a. O.: Vgl. § 1 Abs. 3.

86 PUAG v. 19. 6. 2001, BGBl. I, S. 1142: Vgl. § 2.

4.3.1.6 Begründung

4.3.1.6.1 Nachträgliche Änderungen des Untersuchungsauftrages

Der Inhalt des § 3 E- UAG NI stellt die Bindung des Untersuchungsausschusses an den von dem Landtag beschlossenen Auftrag fest und stellt normativ sicher, dass der Untersuchungsauftrag gegen den Willen der Antragsteller eines Minderheitenantrages in keinem Fall in seinem Wesenskern nachträglich verändert werden darf. Dieses Erfordernis ist nicht in Art. 27 NV enthalten, wohl aber durch die niedersächsische Rechtsprechung⁸⁷ entschieden. Nachdem der 4. Niedersächsische Untersuchungsausschuss seine Arbeit aufgenommen hatte, nahm der Landtag einen Antrag mit Stimmenmehrheit an, wonach sich der Untersuchungsauftrag zusätzlich auf Vorgänge erstrecken sollte, die den Minderheitenantrag erweiterten.⁸⁸ Das OVG Lüneburg⁸⁹ stellte fest, dass das Recht der Parlamentsminderheit, das Untersuchungsthema zu bestimmen, verletzt werde, wenn die Landtagsmehrheit dem Untersuchungsgegenstand einen neuen Gegenstand hinzufüge,⁹⁰ da eine Erweiterung regelmäßig zu einer Verzögerung führe.⁹¹ Mit dieser Vorschrift wird deshalb sichergestellt, dass die Mehrheit nicht noch nachträglich Zusatz- oder Abänderungsanträge den Untersuchungsauftrag so verändert, dass das von der Minderheit verfolgte Untersuchungsziel vereitelt, gefährdet oder verschleppt wird.

4.3.1.6.2 Die Gesetze vom Bundestag und dem Landtag Mecklenburg-Vorpommern

Die Gesetzgeber der neuesten Untersuchungsausschussgesetze, der Landtag Mecklenburg-Vorpommern und der Deutsche Bundestag, haben dieses normative Erfordernis in ihren Gesetzen aufgenommen, da es der gemeinsamen Verantwortung von parlamentarischen Mehrheiten und Minderheitenantragsteller entspricht, über den möglichen Aufwand bereits bei Einsetzung des Untersuchungsausschusses Klarheit zu haben.⁹²

87 OVG Lüneburg, OVGE 7: 489 ff.

88 A. a. O.: 63.

89 Gem. VOBl. BZ 1948: 263, d. zust. Gericht.

90 Hillwig 2005: 38.

91 OVG Lüneburg, OVGE 7: 497 f.

92 Gesetzesbegr. d. PUAG M-V, Drs. 3/1990: 31.

4.3.1.7 Entwurf für einen § 4 (Zusammensetzung)

Der Landtag bestimmt bei der Einsetzung die Zahl der ordentlichen und die gleich große Anzahl der stellvertretenden Mitglieder des Untersuchungsausschusses. Die Bemessung der Zahl hat einerseits die Mehrheitsverhältnisse widerzuspiegeln und andererseits die Aufgabenstellung und die Arbeitsfähigkeit des Untersuchungsausschusses zu berücksichtigen. Jede Fraktion muss vertreten sein. Die Zahl der auf die Fraktion entfallenden Sitze wird nach dem Verfahren berechnet, das der Landtag in den ständigen Ausschüssen anwendet.

4.3.1.8 Begründung

4.3.1.8.1 Anzahl und Auswahl der Mitglieder im Untersuchungsausschuss

Nach § 4 E-PUAG NI bestimmt der Landtag bei der Einsetzung die Zahl der ordentlichen Mitglieder und die entsprechende Anzahl der Stellvertreterinnen und Stellvertreter. Die Benennung der Mitglieder muss den Mehrheitsverhältnissen im Landtag, aber auch der Aufgabenstellung und der Arbeitsfähigkeit des einzusetzenden Untersuchungsausschusses entsprechen. Für eine Zusammensetzung der Ausschüsse ist künftig nicht mehr allein das Mehrheitsverhältnis im Landtag maßgebend, sondern auch deren Aufgabenstellung und Arbeitsfähigkeit zu berücksichtigen.⁹³

4.3.1.8.2 Das Berechnungsverfahren

Das proportionale Berechnungsverfahren bei der parteilichen Verteilung der Ausschusssitze hat der Deutsche Bundestag gesetzlich auf das mathematische Verfahren St. Lague/Schepers begrenzt, weil durch dieses Berechnungsverfahren eine übermäßige Begünstigung großer Fraktionen vermieden werde.⁹⁴ Es erscheint aber wenig sinnvoll, bei den Untersuchungsausschüssen einen anderen Verteilungsschlüssel anzuwenden als bei den ständigen Ausschüssen. Es erscheint auch wenig sinnvoll, ein mathematisches Verfahren⁹⁵

93 Vgl. Schneider, NJW 2001: 2605.

94 Wiefelspütz 2003: 194.

95 Eine konkrete Festlegung hat Bayern mit Art. 4 Abs. 1 mit dem Ges. ü. UA des Bayr. LT v. 23.3.1970, BayRS 1100-4-I, getroffen: Jeder Untersuchungsausschuss besteht mindestens aus 7 Mitgliedern des Landtages. Diese werden von den Fraktionen bestimmt und von der Vollversammlung bestellt. Maßgebend hierfür ist die Stärke der Fraktionen; das d'Hondtsche Verfahren findet Anwendung.

gesetzlich vorzugeben.⁹⁶ Der Landtage sollte mit seiner Entscheidungskompetenz zwischen den möglichen und üblichen Verfahren von d'Hondt, Hare/Niemeyer und St. Lague/Schepers grundsätzlich auszuwählen und kein besonderes Auswahlverfahren für die Untersuchungsausschüsse normativ vorgeben. Grundsätzlich gilt für die Besetzung nach Art. 20 Abs. 2 S. 1 NV das „Spiegelbildprinzip“,⁹⁷ da die Fraktionen in den Ausschüssen ihrer Stärke entsprechend, mindestens jedoch durch ein Mitglied mit beratender Stimme vertreten sein müssen.

4.3.1.8.3 Parlamentsfremde Mitglieder

Ein Untersuchungsausschuss setzt sich ausschließlich aus Mitgliedern des Landtages zusammen. Nach § 18 der niedersächsischen Geschäftsordnung⁹⁸ obliegt es dem Landtag die Beschlussfassung über die Stärke des Ausschusses eine Entscheidung zu treffen. Damit ist bisher noch nicht klargelegt, ob der Untersuchungsausschuss ausschließlich aus Mitgliedern des Landtages bestehen sollte. Die lang anhaltende Diskussion,⁹⁹ ob parlamentsfremde Mitglieder,¹⁰⁰ ähnlich wie in einer Enquetekommission, in einen Untersuchungsausschuss berufen werden können, ist mit diesem Gesetzesentwurf deutlich verneint worden. Untersuchungsausschüsse sind keine Gerichte.¹⁰¹ Der Untersuchungsausschuss, der mehr Rechte als das Parlament besitzt¹⁰² bleibt ein Hilfsorgan des Parlaments und ein politisches Gremium und keine gerichtsähnliche Institution. „Da die parlamentarische Untersuchung ein genuin parlamentarisches Verfahren ist, haben Fremde dort nichts verloren“.¹⁰³

4.3.1.8.4 Mitgliederzahl der „ständigen Ausschüsse“

Die mit Rücksicht auf die Arbeitsfähigkeit individuelle Besetzung der Anzahl der Mitglieder eines Untersuchungsausschusses entspricht der bisherigen

96 Vgl. Initiativentwurf eines Untersuchungsausschussgesetzes der Fraktionen FDP/DVP des landtages v. Baden-Württemberg, Drs. 6/1225. Hier wurde mit § 5 Abs. 2 S. 1 die Zusammensetzung des Ausschusses nach d'Hondt festgelegt. Dieser Vorschlag wurde aber nicht im Untersuchungsausschussgesetz übernommen.

97 Neumann in: Kom. z. Nieders. Verf.: Art. 17, Rdn. 11.

98 GeschO v. 4.3. 2003, GVBl. S. 135, zuletzt geändert d. Beschl. V. 1.7.2008, GVBl. S. 256.

99 Schenke, JZ 1988: 807 f.

100 Schäfer, ZParl. 1974: 498.

101 Kohlmann, JA 1984: 670.

102 Kempf, AnwBl 2000: 514.

103 Diskussionsbeitrag v. Meyer auf d. 57. DJT: M 137.

„guten parlamentarischen Praxis“ in Niedersachsen. Die Fraktionen haben sich im Ältestenrat auf die Stärke des einzusetzenden Ausschusses geeinigt und nach der Richtschnur der Geschäftsordnung gehandelt. Die ständigen Ausschüsse haben in Niedersachsen 17 Mitglieder¹⁰⁴, weitere Ausschüsse, also auch Untersuchungsausschüsse, können eingesetzt werden. Die Stärke eines solchen zusätzlichen, nicht ständig eingerichteten Untersuchungsausschusses wird bisher nach § 11 Abs. 2 GeschO Nds. LT bei der Einsetzung bestimmt.

4.3.1.8.5 Die Anzahl der Untersuchungsausschusssitze in Niedersachsen

Die Mitgliederzahl der 20 eingesetzten niedersächsischen Untersuchungsausschüsse variierte zwischen 6 bis 12 Ausschusssitzen. Eine umfangreiche Aufgabenstellung, die sich im Regelfall auch in der Anzahl der durchgeführten Sitzungen widerspiegelte, hatte bisher keine Auswirkung auf die Ausschussstärke. So wurden für den 11. Parlamentarischen Untersuchungsausschuss¹⁰⁵ 7 Mitglieder mit Stimmrecht und 1 Mitglied mit beratender Stimme benannt. Dieses parlamentarische Gremium führte 135 Sitzungen durch und nimmt damit auch den zahlenmäßigen „Spitzenplatz“ in der Niedersächsischen Parlamentsgeschichte ein. Den geringsten Arbeitsaufwand verursachte der 1. Parlamentarische Untersuchungsausschuss. Dieser Ausschuss führte mit 12 Mitgliedern 12 Sitzungen durch.¹⁰⁶ In der jüngeren Parlamentsgeschichte sind Ausschussbesetzungen mit 8 Mitgliedern¹⁰⁷ vorgenommen worden. Im 19.¹⁰⁸ und 20.¹⁰⁹ Untersuchungsausschuss wurde eine Besetzungskapazität von 11 Mitgliedern bei 28 bzw. 21 Sitzungen realisiert. Aufgrund dieser unterschiedlichen Ausschussstärken¹¹⁰ trägt eine gesetzliche

104 Nach § 10 Abs. 1 GschO Nds. LT gibt es 11 namentlich benannte, ständige Fachausschüsse.

105 11. PUA, Untersuchungsauftrag: Die Untersuchung der Planung, Vorbereitung und Ausführung des Sprengstoffanschlages auf die Justizvollzugsanstalt Celle, einges. a. 12.11.86, Drs.-Nr. 11/14. Ausschussbesetzung: CDU/FDP 4, SPD 3; mit ber. Stimme: Grüne 1. Ausschussber. v. 9.10.89, Drs. 11/4380.

106 1.PUA, Untersuchungsauftrag: Überprüfung der Verhältnisse im Milch-, Fett- und Eierwirtschaftsverband, einges. a. 7.11.47, Drs. 1/1034. Ausschussbesetzung: CDU: 2, SPD: 5, DP: 2, FDP: 1, KPD: 1, Z: 1. Ausschussber. V. 13.8.48, Drs. 1/1034.

107 18. PUA, Einsetzungsbeschl. v. 26.1.2000 : 7 Mitglieder u. 1 Mitglied mit ber. Stimme, Drs. 14/1329.

108 19. PUA, Einsetzungsbeschl. v. 8.12.2006: 11 Mitglieder, Drs. 15/4020.

109 20. PUA, Einsetzungsbeschl. v. 17.10.2007: 11 Mitglieder, Drs. 15/4370.

110 Vgl. auch den 4. u. 10. PUA, die zu justiziellen Verfahren (a.a.O. S.) führten: 4. PUA, Untersuchungsauftrag: Überprüfung von Vorwürfen gegen die Personalpolitik des Landes Niedersachsen, einges. a. 24. 3. 53, Drs.-Nr. 2/1681, 72 durchg. Sitzungen, 7 Mitglieder, u.

Hervorhebung der Kriterien „Aufgabenstellung und Arbeitsfähigkeit“ in § 4 S. 2 E-PUAG NI neben der spiegelbildlichen Wiedergabe der Mehrheitsverhältnisse vom Parlament im Untersuchungsausschuss zu einer praxistauglichen und sinnvollen Ausschussbesetzung bei.

4.3.1.9 Entwurf für einen § 5 (Mitglieder/ stellvertretende Mitglieder)

1. Der Untersuchungsausschuss setzt sich aus ordentlichen Mitgliedern und der gleichen Zahl von stellvertretenden Mitgliedern zusammen, die durch Erklärung gegenüber dem Präsidenten oder der Präsidentin von den Fraktionen benannt und abberufen werden.
2. Verlässt ein Mitglied des Untersuchungsausschusses seine Fraktion, so scheidet es aus dem Untersuchungsausschuss aus. Gleiches findet auf stellvertretende Mitglieder Anwendung.
3. Ein Mitglied des Landtages, das an den zu untersuchenden Vorgängen beteiligt ist oder war, darf dem Untersuchungsausschuss nicht angehören; liegt diese Voraussetzung bei einem Mitglied des Untersuchungsausschusses vor und wird dies erst nach Einsetzung des Ausschusses bekannt, so hat das Mitglied aus dem Untersuchungsausschuss auszuscheiden.
4. Hält das betreffende Ausschussmitglied die Voraussetzung des Absatzes 3 für nicht gegeben, entscheidet der Landtag auf Antrag eines Fünftels seiner Mitglieder mit der Mehrheit von zwei Dritteln seiner Mitglieder über das Ausscheiden des Mitgliedes aus dem Untersuchungsausschuss.
5. Bei Ausscheiden eines Mitglieds tritt eine Stellvertreterin oder ein Stellvertreter an seine Stelle. Für das Mitglied wird eine neue Stellvertreterin oder ein Stellvertreter gegenüber der Präsidentin oder dem Präsidenten durch Erklärung von der Fraktion benannt, der das ausscheidende Mitglied angehört.
6. Die stellvertretenden Mitglieder können an allen Sitzungen teilnehmen. Bei Verhinderung eines ordentlichen Mitgliedes nimmt eine Stellvertreterin oder ein Stellvertreter der Fraktion, der das verhinderte Mitglied angehört, dessen Aufgabe wahr.

10. PUA, Untersuchungsauftrag: Zusammenarbeit niedersächsischer Behörden mit dem für Versicherungen tätigen V-Mann Werner Mauss alias „Dr. Lange“ alias „Claude“ etc., einges. a. 14.5.84, Drs. 10/2425, 101 durchg. Sitzungen, 9 Mitglieder.

4.3.1.10 Begründung

4.3.1.10.1 Die Geschäftsordnung des Niedersächsischen Landtages

Die Geschäftsordnung des Niedersächsischen Landtages¹¹¹ beinhaltet mit § 18 die Aussage, dass der Landtag über die Stärke des Untersuchungsausschusses beschließt. Für Enquetekommissionen, die nach § 18 a der Geschäftsordnung zur Klärung umfangreicher Sachverhalte für die Entscheidungen des Landtages wesentlich sind, werden die Mitglieder der Kommission im Einvernehmen der Fraktionen benannt und von der Präsidentin oder dem Präsidenten berufen. Diese Klarstellung ist auch erforderlich, da die Kommissionsmitglieder nicht dem Niedersächsischen Landtag angehören müssen.¹¹² Dennoch erscheint es sinnvoll, die Entscheidungsgrundlage für die Mitgliedschaft in einem Untersuchungsausschuss gesetzlich zu benennen, da ein solcher Ausschuss mit umfangreichen Zwangsbefugnissen ausgestattet ist und damit über Kompetenzen verfügt, die über die des Landtages hinausgehen. Entscheidungsgrundlagen für die Mitgliedschaft in einem Untersuchungsausschuss sind auch in vielen Untersuchungsausschussgesetzen anderer Bundesländer enthalten.

4.3.1.10.2 Die Wahl der Untersuchungsausschussmitglieder im Landtag nach dem UAG von Brandenburg

ist mit § 4 Absatz 1 Satz 1 UAG einen Sonderweg gegangen.¹¹³ Die ordentlichen Mitglieder und Stellvertreter bzw. Stellvertreterinnen werden in diesem Bundesland auf Vorschlag der Fraktionen nicht dem Landtagspräsidenten oder der Präsidentin namentlich benannt, sondern vom Landtag gewählt. Dies mag auf den ersten Blick ein demokratisch sinnvolles Verfahren sein. Auf Bundesebene und in anderen Bundesländern ist dieser Vorschlag jedoch aus „Praktikabilitätsgründen“ verworfen worden. Der Vorzug der Verfahrensweise „durch Erklärung gegenüber dem Präsidenten oder der Präsidentin“ wird vor allem darin gesehen, dass die zügige Bildung des Untersuchungsausschusses durch Ablehnung oder gar eine Blockade von zur Wahl vorgeschlagenen Mitgliedern nicht behindert werden kann.¹¹⁴ Die Wahl bzw. Nichtwahl

111 GeschO d. Ni LT, Drs. 16/1.

112 § 18 a Abs. 2 S. 4 legt fest, dass mehr als die Hälfte der Mitglieder einer Kommission Mitglieder des Landtages sein müssen.

113 Vgl. § 4 Abs. 1 UAG d. LT Brandenburg, zuletzt geändert durch Ges. v. 14.10.1996, GVBl./96: 283, 288.

114 Gesetzesbegr. zu § 5 d. Gesetzesentw. v. SPD u. PDS v. 21.3.2001, Drs. 3/1990.

von Untersuchungsausschussmitgliedern könnte eine verfahrenstaktische Methode zur Aushöhlung des Minderheitenrechts darstellen. Problematisch wird diese in Brandenburg angewandte Verfahrensweise auch, wenn ein vom Landtag gewähltes Mitglied einer „Minderheitenfraktion“ in einem Untersuchungsausschuss den Fraktionsaustritt erklärt und in dem Untersuchungsausschuss als fraktionsloses Mitglied verbleiben will. Eine Oppositionsfraktion kann in diesem Fall keine Neubesetzung vornehmen, weil hierfür eine mehrheitliche Abwahl des Mitgliedes durch den Landtag erforderlich wäre. Den Mehrheitsfraktionen würde daher eine Art von Vetorecht für die Abwahl und die Neubesetzung von Untersuchungsausschussmitgliedern der Minderheitenfraktionen eingeräumt. Dies kann mit Blick auf das erforderliche Quorum von einem Fünftel der Ausschussmitglieder für verfahrensbestimmende Maßnahmen erheblich sein. Und die Tatsache, dass Untersuchungsausschüsse nicht selten in Vorwahlkampfzeiten stattfinden, fördert die Kompromissfähigkeit der Regierungs- und Oppositionsfraktionen untereinander nicht in erheblichem Maße. Deshalb ist der in § 5 Absatz 1, 2 und 5 E-UAG NI gesetzlich vorgeschlagene Lösung im Sinne einer demokratischen Funktionsfähigkeit und der tatsächlichen Ausgestaltung des Minderheitenrechts in Untersuchungsausschüssen der Vorzug einzuräumen.

4.3.1.10.3 Interessenkollisionen

Mit § 5 Absatz 3 und 4 wird der bisher in Niedersachsen untersuchungsgesetzlich nicht geregelte Fall der Interessenkollision erfasst. Eine Vorschrift in dieser Form ist auch nicht im Untersuchungsausschussgesetz des Bundestages enthalten.¹¹⁵ Insbesondere die neueren Gesetze der Bundesländer haben diese Fallkonstellation aber als Problem erkannt und normativ geregelt. Sowohl die Gesetze von Schleswig-Holstein¹¹⁶ als auch Thüringen¹¹⁷ und

115 Vgl. § 5 PUAG d. Bundestages.

116 UAG v. Schleswig Holstein v. 17.4.1993: § 7 Abs. 1: Ein Mitglied des Landtages, bei dem zureichende tatsächliche Anhaltspunkte für eine unmittelbare und persönliche Beteiligung an den zu untersuchenden Vorgängen vorliegen, darf dem Untersuchungsausschuss nicht angehören; liegt diese Voraussetzung bei einem Ausschussmitglied vor und wird dies erst nach der Einsetzung des Ausschusses bekannt, so hat das Mitglied aus dem Untersuchungsausschuss auszuscheiden.

Abs. 2: Bestehen innerhalb des Untersuchungsausschusses Meinungsverschiedenheiten, ob die Voraussetzung des § 1 vorliegt, entscheidet auf Antrag eines Ausschussmitgliedes der Untersuchungsausschuss. Die Entscheidung des Untersuchungsausschusses, dass ein Mitglied auszuscheiden hat, bedarf der Mehrheit von zwei Dritteln seiner Mitglieder; bei dieser Entscheidung wird das betroffene Mitglied gemäß § 5 Abs. 2 vertreten.

Mecklenburg-Vorpommern¹¹⁸ enthalten Vorschriften über die Folgen von Interessenkollision. Danach darf ein Mitglied des Landtages, das an den zu untersuchenden Vorgängen beteiligt ist oder in der Vergangenheit war, kein Mitglied eines Untersuchungsausschusses sein. Es ist Prinzip, dass bei der Ausübung öffentlicher Ämter und hoheitlicher Befugnisse Personen auszuschließen sind, die persönlich von Angelegenheiten berührt waren oder sind, mit denen sie im Nachhinein in ihrer Amtsausübung befasst sind.¹¹⁹

4.3.1.10.4 Antragsquorum und Entscheidungsgremium einer Interessenkollision

Hält das Mitglied die Voraussetzungen des Absatzes 3 im Niedersächsischen Entwurf für nicht gegeben, so entscheidet der Landtag auf Antrag eines Fünftels seiner Mitglieder mit einer Zweidrittelmehrheit über das Ausscheiden des betreffenden Mitgliedes aus dem Untersuchungsausschuss. Die Gesetze der oben genannten Bundesländer überlassen diese Entscheidungskompetenz dem Untersuchungsausschuss. Dies mag eine praktikable Lösung sein. Da der oder die Vorsitzende eines Untersuchungsausschusses auch nach dem bestehenden „Geschäftsordnungsmodell“¹²⁰ und diesem Gesetzesentwurf¹²¹ in Niedersachsen mit einer Zweidrittelmehrheit vom Landtag abgewählt

117 UAG v. Thüringen v. 7.2.1991: § 7 Abs. 1: Ein Mitglied des Landtages, das an den zu untersuchenden Vorgängen beteiligt ist oder war, darf dem Untersuchungsausschuss nicht angehören; liegt diese Voraussetzung bei einem Ausschussmitglied vor und wird dies erst nach der Einsetzung des Ausschusses bekannt, so hat das Mitglied aus dem Untersuchungsausschuss auszuschneiden. Abs. 2: Bestehen innerhalb des Untersuchungsausschusses Meinungsverschiedenheiten, ob die Voraussetzung des § 1 vorliegt, entscheidet auf Antrag eines Ausschussmitglieds der Untersuchungsausschuss. Die Entscheidung des Untersuchungsausschusses, dass ein Mitglied auszuschneiden hat, bedarf der Mehrheit von zwei Dritteln seiner Mitglieder; bei dieser Entscheidung wird das Mitglied, über dessen Bewilligung Streit besteht, gemäß § 6 Abs. 2 vertreten.

118 UAG v. Mecklenburg-Vorpommern v. 9.7.2002: § 11 Abs. 1 S. 1: Ein Mitglied des Landtages, das an den zu untersuchenden Vorgängen beteiligt ist oder war, darf dem Untersuchungsausschuss nicht angehören; liegt diese Voraussetzung bei einem Mitglied vor und wird dies erst nach Einsetzung des Ausschusses bekannt, so hat das Mitglied aus dem Untersuchungsausschuss auszuschneiden. Abs. 2: Hält das Mitglied die Voraussetzung des Absatzes 1 nicht für gegeben, so entscheidet der Untersuchungsausschuss über das Ausscheiden oder die Nichtmitwirkung gemäß § 9 Abs. 1 S. 2 auf Antrag eines Mitglieds mit der Mehrheit von zwei Dritteln seiner Mitglieder. Bei dieser Entscheidung darf das betroffene Mitglied nicht mitwirken und wird gemäß § 5 Abs. 2 vertreten. Den Beschluss über die Ausschließung können die Mitglieder des Untersuchungsausschusses, die Antragsteller gemäß § 2 sind, durch Erklärung im Untersuchungsausschuss widersprechen.

119 Gesetzesbegr. zu § 11, Gesetzesentw. v. SPD u. PDS v. 21. 3. 2001, Drs. 3/1990.

120 § 11 Abs. 4 S. 2, GeschO d. Nidrs. LT, Drs. 16/1.

121 A. a. O.: § 6 Abs. 4 E-UAG NI: 107 ff.

werden kann, wird im Sinne der Einheitlichkeit davon ausgegangen, keine unterschiedlichen Abwahlgremien für die Mitglieder von Untersuchungsausschüssen vorzuschlagen.

In den Untersuchungsausschussgesetzen der anderen Bundesländer¹²² kann auf Antrag eines Mitgliedes mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder des Untersuchungsausschusses eine Entscheidung getroffen werden. Für den gravierenden Schritt der Abwahl eines oder einer Abgeordneten erscheint dieses Antragsquorum eines Einzelnen der Problematik und seinen Konsequenzen nicht gerecht zu werden. Das Minderheitenquorum von einem Fünftel ist ein übliches Quorum für Beweisanträge und andere verfahrensrelevante Entscheidungen. Es garantiert aber auch eine sogenannte „Gruppenentscheidung“ und verhindert eine populistische Vorgehensweise einzelner Personen, die mit der Antragstellung eine nahezu garantierte Medienwirksamkeit erreichen. Von daher ist das vorgegebene Antragsquorum von einem Fünftel der Mitglieder des Landtages und die Verlagerung der Entscheidungskompetenz in das Plenum ein der Problematik angemessenes Verfahren.

4.3.1.11 Entwurf für einen § 6 (Vorsitz und stellvertretender Vorsitz)

1. Der Landtag wählt aus seiner Mitte die Vorsitzende oder den Vorsitzenden und die Stellvertreterin oder den Stellvertreter des Untersuchungsausschusses.
2. Für den Vorsitz des Untersuchungsausschusses sind die Fraktionen im Verhältnis ihrer Stärke zu berücksichtigen.
3. Die Vorsitzende/ der Vorsitzende und die Stellvertretung müssen verschiedenen Fraktionen angehören, unter denen sich eine Regierungsfraktion und eine Oppositionsfraktion befinden sollen.
4. Der Landtag kann die Vorsitzende oder den Vorsitzenden und ihre oder seine Stellvertretung auf Antrag von einem Fünftel seiner Mitglieder abwählen. Der Beschluss bedarf der Zustimmung von zwei Dritteln der Mitglieder des Landtags. Zwischen Antragstellung und Beschlussfassung müssen mindestens zwei Wochen liegen. Im Falle der Abwahl bleibt das Recht einer Fraktion, die Vorsitzende oder den Vorsitzenden zu stellen,

122 Vgl. a. a. O.: FN 479- 481.

unberührt. Bei der Stellvertretung ist das entsprechende Verfahren anzuwenden.

5. Der oder die stellvertretene Vorsitzende besitzt alle Rechte und Pflichten des oder der abwesenden Vorsitzenden.

4.3.1.12 Begründung

4.3.1.12.1 Qualifikation der oder des Vorsitzenden

Mit dieser Regelung wird zum Ausdruck gebracht, dass die Vorsitzende oder der Vorsitzende Mitglied des Landtages sein muss und über ein Stimmrecht verfügt.¹²³ Zeitweise wurde bei den Gesetzesberatungen die Meinung vertreten, dass die oder der Vorsitzende die Befähigung zum Richteramt¹²⁴ haben müsse. In diesen Momenten wird das immer latente Unbehagen gegenüber diesem „Quasigerichtsverfahren“ in der Hand von Politikern wach.¹²⁵ Dies ist z. B. auch in den Untersuchungsausschussgesetzen der Länder Rheinland-Pfalz¹²⁶ und Saarland¹²⁷ als „Sollvorschrift“ vorgegeben und entspricht auch dem Regelfall der Niedersächsischen Parlamentspraxis. Eine solche Qualifikation ist für die Sitzungsleitung auch sicherlich nicht hinderlich. Da von der Sitzungsleitung erfahrene Abgeordnete mit umfassender Gremienerfahrung nicht ausgeschlossen werden sollten, erscheint ein gesetzliches Erfordernis nach dem Vorbild vom Saarland entbehrlich. Im Übrigen sind in einem Niedersächsischen Untersuchungsausschuss grundsätzlich die Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen des Niedersächsischen Gesetzgebungs- und Beratungsdienstes anwesend, die bei juristischen Meinungsverschiedenheiten mit Rat und Tat zur Seite stehen.

123 Vgl. Glauben, DRiZ 1992: 397.

124 Vgl. z. Diskussion über Qualifikationsanforderungen der oder des Vorsitzenden: Herbst in: Thaysen/Schüttemeyer: 84; Meyer, 57. DJT, S. M 176.

125 Baum, ZParl 1974: 531.

126 § 5 Abs. 1 S. 2 d. UAG Rheinland-Pfalz v. 6.2.2001: Vorsitzender und Stellvertreter sollen die Befähigung zum Richteramt haben, GVBl. S.: 29, BS 1101-5.

127 § 40 Ges. ü. d. LT d. Saarlandes zuletzt geändert am 3.10.2004: Der Landtag bestimmt den Vorsitzenden des Untersuchungsausschusses sowie dessen Stellvertreter. Sie müssen verschiedenen Fraktionen angehören und sollen, soweit es der Untersuchungsgegenstand erfordert, die Befähigung zum Richteramt haben, Amtsbl. S.: 2310.

4.3.1.12.2 Wahl des oder der Vorsitzenden durch den Landtag

Mit Absatz 1 des § 6 E-UAG NI wird mit der Wahl des oder der Vorsitzenden durch den Landtag von der bisherigen Niedersächsischen Parlamentspraxis abgewichen.¹²⁸ Nach interfraktioneller Einigung im Ältestenrat wird in Niedersachsen die oder der Vorsitzende in der 1. Konstituierenden Sitzung des Untersuchungsausschusses gewählt. Diese Verfahrensweise ist auch Inhalt des zu beschließenden Untersuchungsantrages, mit dem der Landtag die Wahl des Vorsitzes und der Stellvertretung an den Untersuchungsausschuss delegiert.¹²⁹ In der ersten Sitzung eröffnet das älteste Ausschussmitglied die konstituierende Sitzung, weist auf den Einsetzungsbeschluss des Niedersächsischen Landtages¹³⁰ hin, stellt die Beschlussfähigkeit des Ausschusses fest, nimmt Wahlvorschläge eines Untersuchungsausschussmitgliedes auf und lässt über den Wahlvorschlag abstimmen. Der oder die gewählte Vorsitzende nimmt die Wahl an und führt im Anschluss daran die Wahl des Stellvertreters oder der Stellvertreterin durch. Dieses niedersächsische Procedere ist jedoch mit einem entscheidenden Nachteil behaftet: Der oder die Vorsitzende lädt grundsätzlich unter Angabe der Tagesordnung zu den Ausschusssitzungen¹³¹ ein. Zu den Sitzungen des Untersuchungsausschusses gehört aber auch die erste konstituierende Ausschusssitzung, zu deren Einladung der oder die Vorsitzende noch keine Legitimation besitzt. Dieses „Einladungsvakuum“ eignet sich für die Mehrheitsfraktionen in idealer Form, Zeitverzögerungen aufgrund einer real existierenden Regelungslücke zu erreichen. Bei einem wahnahen Untersuchungsausschuss, der wegen drohender Diskontinuität auf einen eng strukturierenden Zeitplan angewiesen ist, kann die Beweisaufnahme in Teilen scheitern. Statt einer Delegation der Wahl des oder der Vorsitzenden in den Untersuchungsausschuss ist daher

128 Vgl. Heydebreck, 45. DJT: E 72.

129 Vgl. z. B. d. Beschlussvorschlag d. 19. PUA v. 21.11.2006, LT Drs. 15/3383, II: Der Untersuchungsausschuss besteht aus elf Mitgliedern, die von den Fraktionen nach folgendem Verteilerschlüssel benannt werden:

CDU-Fraktion: 5 Mitglieder, SPD-Fraktion 4 Mitglieder, FDP-Fraktion 1 Mitglied, Fraktion Bündnis 90/Die Grünen 1 Mitglied. Ferner ist die gleiche Zahl von Stellvertretern und Stellvertreterinnen zu benennen. Der Ausschuss wählt seine Vorsitzende oder seinen Vorsitzenden und deren oder dessen Stellvertreterin oder Stellvertreter.

130 Vgl. z. B. die 1. Sitzung d. 19. PUA v. 15.12.2006, II/6/Bä/001PUA: 3.

131 Dies entspricht der üblichen Verfahrensweise und ist auch hier mit § 7 Abs. 1 im E-UAG NI fixiert.

eine Wahl dieser Funktion im Landtag erforderlich. Die Länder Berlin¹³², Rheinland-Pfalz¹³³ und Brandenburg¹³⁴ haben dieses normative Erfordernis ebenfalls in ihren Untersuchungsausschussgesetzen verankert.

4.3.1.12.3 Zuordnung des Vorsitzes nach Fraktionsstärke

Durch Absatz 2 des § 6 wird bestimmt, dass wie bei den ständigen Ausschüssen des Landtages die Vorsitzende oder der Vorsitzende auf die Fraktionen im Verhältnis ihrer Stärke aufgeteilt werden. Diese Regel ist für die Untersuchungsausschüsse einer Wahlperiode in der zeitlichen Reihenfolge ihrer Einsetzung anzuwenden.¹³⁵ Dieses Verfahren hat auch im Niedersächsischen Landtage niemals zu nennenswerten Problemen geführt.

Die Oppositionsrechte werden mit Absatz 3 gesichert, da der Vorsitz und die Stellvertretung jeweils aus den Fraktionen gestellt werden, die entweder dem Regierungslager oder der Opposition zuzuordnen sind.

4.3.1.12.4 Abwahl von Vorsitz und Stellvertretung

Die Möglichkeit des Abberufens eines oder einer Vorsitzenden mit einer Zweidrittelmehrheit des Landtages entspricht dem § 11 Absatz 4 der Geschäftsordnung des Niedersächsischen Landtages.¹³⁶ Allerdings wird mit Absatz 4 dieses Verfahren auf die Stellvertretung erweitert. Damit Absatz 5 dem oder der stellvertretenden Vorsitzenden alle Rechte des oder der abwesenden Vorsitzenden übertragen werden, ist dieser Vorschlag konsequent.

4.3.2 *Verfahren*

4.3.2.1 Entwurf für einen § 7 (Einberufung)

1. Der oder die Vorsitzende beruft den Untersuchungsausschuss unter Angabe der Tagesordnung ein.

132 § 3Abs.1 d. UAG d. Abgeordnetenhaus Berlin, zuletzt geändert a. 19. 6. 2006 : Das Abgeordnetenhaus wählt aus seiner Mitte den Vorsitzenden des Untersuchungsausschusses und dessen Stellvertreter, GVBl.:573.

133 § 5 Abs. 1 S. 1 d. UAG v. Rheinland-Pfalz, zuletzt geändert a. 16.12. 2005: Der Landtag wählt den Vorsitzenden des Untersuchungsausschusses und dessen Stellvertreter aus seiner Mitte, GVBl.: 495.

134 § 4 Abs. 3 S.1 UAG d. Landtages Brandenburg, zuletzt geändert a. 14.10.1996: Der Landtag wählt den Vorsitzenden und seinen Stellvertreter, GVBl. I/96: 283,288.

135 Gesetzesbegr. zu § 6 des FDP- Entw. d. Bundest. v. 15.12.1999, Drs. 14/2363.

136 GeschO d. Nieders. LT , Drs. 16/1.

2. Er oder sie ist zur Einberufung einer Sitzung zum nächstmöglichen Termin innerhalb des Zeitplanes verpflichtet, wenn dies von einem Fünftel der Mitglieder des Untersuchungsausschusses unter Angabe der Tagesordnung verlangt wird.
3. Zur Einberufung einer Sitzung außerhalb des Zeitplanes oder außerhalb des ständigen Sitzungsortes des Landtages ist der oder die Vorsitzende nur berechtigt, wenn ein entsprechendes Verlangen eines Fünftels der Mitglieder des Untersuchungsausschusses unter Angabe der Tagesordnung vorliegt und der Landtagspräsident oder die Landtagspräsidentin hierzu die Genehmigung erteilt.

4.3.2.2 Begründung

Es gehört zum originären Aufgabenbereich eines oder einer Ausschussvorsitzenden, die Sitzung unter Angabe der Tagesordnung einzuberufen. Der § 6 E-UAG NI beinhaltet mit Absatz 1 und 2 aber nicht nur das Einberufungsrecht, sondern auch die Einberufungspflicht, einen Untersuchungsausschuss einzuberufen. Diese Vorschrift entspricht insoweit auch sinngemäß dem Geschäftsordnungsrecht des Niedersächsischen Landtages.¹³⁷ Nach § 63 hat die Präsidentin oder der Präsident das Recht und die Pflicht, den Landtag in spätestens zwei Wochen einzuberufen, wenn dies ein Viertel der Mitglieder verlangt. Mit § 6 Abs. 2 ist die erforderliche Anzahl der beantragenden Untersuchungsausschussmitglieder dem Minderheitenquorum der der Niedersächsischen Verfassung in Art. 27 Abs. 1 angeglichen.

Zu Beginn eines jeden Untersuchungsausschusses wird ein Zeitplan für die Beweisaufnahme der kommenden Wochen aufgestellt. Diese konkreten Planungen sind auch erforderlich, um Terminüberschneidungen mit den ständigen Ausschüssen zu vermeiden. Zur Einberufung einer Sitzung außerhalb des Zeitplanes oder außerhalb des ständigen Sitzungsortes Hannover ist die oder der Vorsitzende nur berechtigt, wenn die Genehmigung von der Präsidentin oder dem Präsidenten des Niedersächsischen Landtages erteilt worden ist.

¹³⁷ § 63 Abs. 1: Der Landtag wird von der Präsidentin oder dem Präsidenten einberufen.
Abs. 2: Verlangen ein Viertel der Mitglieder des Landtages oder die Landesregierung die Einberufung des Landtages (Artikel 21 Abs. 2 Satz 2), so haben sie den gewünschte Beratungsgegenstand anzugeben. Die Präsidentin oder der Präsident hat den Landtag unverzüglich zu einer Sitzung mit dem gewünschten Beratungsgegenstand einzuberufen. Die Sitzung muss binnen angemessener Zeit, spätestens jedoch zwei Wochen nach Eingang des Antrags stattfinden.

Diese gesetzliche Konkretisierung der Einberufung ist auch im Parlamentarischen Untersuchungsgesetz des Deutschen Bundestages enthalten.¹³⁸

4.3.2.3 Entwurf für einen § 8 (Beschlussfähigkeit)

1. Der Untersuchungsausschuss ist beschlussfähig, wenn die Mehrheit seiner Mitglieder nach ordnungsgemäßer Einladung anwesend ist. Er gilt solange als beschlussfähig, bis nicht auf Antrag die Beschlussunfähigkeit festgestellt wird.
2. Ist die Beschlussunfähigkeit festgestellt, so unterbricht der oder die Vorsitzende sofort die Sitzung auf bestimmte Zeit. Ist der Untersuchungsausschuss auch nach Ablauf dieser Zeit noch nicht beschlussfähig, so ist unverzüglich eine neue Sitzung anzuberaumen. In dieser Sitzung ist der Untersuchungsausschuss beschlussfähig, auch wenn nicht die Mehrheit seiner Mitglieder anwesend ist; hierauf ist in der Einladung hinzuweisen.
3. Bei Beschlussunfähigkeit darf der Untersuchungsausschuss keine Untersuchungshandlungen durchführen. Beschlüsse werden, soweit nichts anderes bestimmt ist, mit der Mehrheit der Stimmen der anwesenden stimmberechtigten Mitglieder gefasst. Bei Stimmgleichheit ist der Antrag abgelehnt.

4.3.2.4 Begründung

Die Zielrichtung des § 8 ist es, keine dauernde Beschlussunfähigkeit des Untersuchungsausschusses zu ermöglichen und damit auch eine Handlungsunfähigkeit zu vermeiden. Die Möglichkeiten der Mehrheitsfraktionen, eine Beschlussunfähigkeit bewusst herbeizuführen und damit das Minderheitenrecht zu gefährden, sind zeitlich begrenzt. Diese Bestimmung ist auch schon im Wesentlichen in den Geschäftsordnungen der Parlamentarischen Untersuchungsausschüsse¹³⁹ in Niedersachsen enthalten. Mit dieser Formulierung soll das Geschäftsordnungsrecht auf die gesetzliche Ebene gehoben werden.

4.3.2.5 Entwurf für einen § 9 (Aufgaben des oder der Vorsitzenden)

1. Die oder der Vorsitzende leitet das Untersuchungsverfahren unparteiisch und gerecht.

138 Vgl. § 8 des Gesetzes zur Regelung des Rechts der Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestages v. 19.6.2001.

139 Vgl. § 1 d. GeschO d. 20. PUA, Drs. 15/4136.

2. Der oder dem Vorsitzenden obliegt es,
 - die verhandlungsleitenden Verfügungen zu erlassen, insbesondere Ort und Termin von Beweiserhebungen festzulegen,
 - im Rahmen der durch den Ausschuss gefassten Beschlüsse Zeuginnen und Zeugen und Sachverständige zu laden, ihre Vernehmung einzuleiten sowie Beweismittel bei den zuständigen Stellen anzufordern.
3. Gegen Anordnungen oder Unterlassungen der oder des Vorsitzenden kann von jedem Mitglied die Entscheidung des Ausschusses beantragt werden. Der Ausschuss entscheidet mit einfacher Mehrheit, soweit dieses Gesetz nichts anderes bestimmt.

4.3.2.6 Begründung

4.3.2.6.1 Eine neutrale Funktion

§ 9 bringt zum Ausdruck, dass von der oder dem Vorsitzenden eine besondere Unparteilichkeit und Gerechtigkeit in der Leitung des Verfahrens, der Arbeitsweise und der Geschäftsführung erwartet wird.¹⁴⁰ Diese unparteiisch gesetzlich fixierte Erwartungshaltung an den Vorsitzenden oder die Vorsitzende ist u. a. in den Untersuchungsausschussgesetzen von Nordrhein-Westfalen¹⁴¹ und Mecklenburg-Vorpommern enthalten.

Diese Auffassung ist unter Parlamentariern und Juristen und Juristinnen¹⁴² sehr umstritten. Nach Auffassung von Wiefelspütz verkennt die Forderung, dem oder der Vorsitzenden eine neutrale Stellung beizumessen, die Funktion des Untersuchungsausschusses als parlamentarisches Gremium, Ort der politischen Auseinandersetzung und politisches Kampfinstrument.¹⁴³ Mit dieser Argumentation ist der Vorschlag im Bundesrecht nicht berücksichtigt worden.

140 Gesetzesbegr. zu § 7, Gesetzesentw. d. Fraktionen d. SPD u. PDS, LT Mecklenburg-Vorpommern, Drs. 3/1990.

141 § 4a Abs. 1 UAG v. NRW v. 18.12.1984: Der Vorsitzende leitet das Untersuchungsverfahren unparteiisch und gerecht und wahrt die Ordnung des Ausschusses. Er ist im Ausschuss nicht stimmberechtigt. Auf die Zahl der gewählten Mitglieder nach § 4 Abs. 1 wird er nicht angerechnet.

142 Vgl. Schneider, 57.DJT, S. M.: 54, 76 f.

143 Wiefelspütz, ZG 2003: 45.

4.3.2.6.2 Vorsitz ohne Stimmrecht

Der Gesetzestext von Nordrhein-Westfalen,¹⁴⁴ einem Untersuchungsausschussmitglied in seiner Eigenschaft als Ausschussvorsitzende oder Ausschussvorsitzender kein Stimmrecht zu übertragen, ist sicherlich ungeeignet, die Neutralität zu unterstreichen. Es erscheint aus verfassungsrechtlichen Gründen höchst bedenklich, einem oder einer frei gewählten Abgeordneten das Stimmrecht zu entziehen.

4.3.2.6.3 Überparteilichkeit des oder der Vorsitzenden

Dennoch erscheint mir aus meiner Erfahrung als Mitglied und Vorsitzende in vier niedersächsischen Untersuchungsausschüssen¹⁴⁵ die gesetzliche Betonung der neutralen Rolle des oder der Vorsitzenden sinnvoll. Die politische Auseinandersetzung in den Untersuchungsausschüssen und vor den Medien wird von den Sprecherinnen und Sprechern der Fraktionen leidenschaftlich wahrgenommen. Sie erbringen kontinuierlich und im Regelfall kompromisslos den Beweis, dass es sich bei dem Parlamentarischen Untersuchungsausschuss um ein Kampfinstrument handelt. Untersuchungsausschüsse, die unmittelbar vor der Landtagswahl stattfinden, können auch wahlentscheidend sein. Vor diesem Hintergrund hat der oder die Vorsitzende die Aufgabe, das Untersuchungsverfahren so zu leiten, dass die demokratische Streitkultur den Rahmen der üblichen temperamentvollen politischen Debatte nicht überschreitet. Und die Sprecherinnen und Sprecher agieren sehr häufig im Grenzbereich. Jenkewitz spricht von einer Vielzahl von kleinen Inquisitoren, die sich zudem bei der Vorbereitung auf ihren Auftritt fast ausschließlich auf dasselbe Erkenntnis- und Beweismaterial stützen, nämlich Presseberichte und dem Ausschuss unter Inanspruchnahme seines Beweiserhebungsrechts und seines Rechts auf Rechts- und Amtshilfe zugänglich gewordenen Gerichts- und Behördenakten.¹⁴⁶

In diesen Situationen trägt aber eine Parteilichkeit des Vorsitizes nicht zu einer ergebnisorientierten Debatte bei. Das Gegenteil ist der Fall: Das Ansehen des Parlamentes leidet in der Öffentlichkeit an einer Überbetonung des politischen Kampfinstrumentes. Die Bevölkerung erwartet eine Sachverhaltsaufklärung der in Presse, Funk und Fernsehen dargestellten notwendigen Einsetzung eines Untersuchungsausschusses. Deshalb muss eine Vorsit-

144 Gesetzestext, s. Fußn. 501.

145 Im 17., 18., 19. und 20. Parlamentarischen Untersuchungsausschuss.

146 Jenkewitz, RuP 2000: 216.

zende oder ein Vorsitzender durch eine unparteiliche Verhandlungsführung einen politischen Schlagabtausch ermöglichen, nicht aber daran teilnehmen. Bei einer neutralen Vorgehensweise ist die oder der Vorsitzende nicht selten der Kritik aus den „eigenen Reihen“ ausgesetzt. Deshalb ist ein gesetzliches Anforderungsprofil für den Vorsitz in einem Untersuchungsausschuss auch dazu geeignet, die demokratische „Institution Parlament“ in der Öffentlichkeit zu präsentieren.

4.3.2.6.4 Anordnungen des oder der Vorsitzenden

Die eigenverantwortlichen Entscheidungen der oder des Ausschussvorsitzenden können nach Absatz 3 geändert oder aufgehoben werden. Den diesbezüglichen Antrag kann jedes Ausschussmitglied stellen.

4.3.2.7 Entwurf für einen § 10 (Untersuchungsbeauftragte)

1. Der Untersuchungsausschuss hat jederzeit Recht und auf Antrag eines Fünftels seiner Mitglieder die Pflicht, zu seiner Unterstützung eine Untersuchung zu beschließen, die von einem oder einer Untersuchungsbeauftragten durchgeführt wird. Der Untersuchungsauftrag soll zeitlich auf höchstens drei Monate begrenzt werden.
2. Der oder die Untersuchungsbeauftragte wird innerhalb von zwei Wochen nach Beschlussfassung gemäß Absatz 1 mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der anwesenden Mitglieder bestimmt. Erfolgt diese Bestimmung nicht fristgemäß, bestimmt der oder die Vorsitzende im Einvernehmen und im Benehmen mit den Sprechern und Sprecherinnen der Fraktionen innerhalb einer weiteren Woche den oder die Untersuchungsbeauftragte.
3. Untersuchungsbeauftragte bereiten in der Regel die Untersuchung durch den Untersuchungsausschuss vor. Sie beschaffen und sichten die erforderlichen Beweismittel. Sie haben entsprechend § 17 das Recht auf Vorlage von Beweismitteln und das Recht der Augenscheinnahme nach § 18. Sie können auch Herausgabeansprüche nach § 23 geltend machen. Im Falle einer Nichtgewährung ihrer Rechte bedarf es eines Beweisbeschlusses nach § 16 Abs. 1.
4. Untersuchungsbeauftragte können Personen informatorisch anhören. Die Ergebnisse ihrer Tätigkeit stehen allen Mitgliedern des Untersuchungsausschusses zur Verfügung. Nach Abschluss ihrer Untersuchung erstatten sie dem Untersuchungsausschuss über das Ergebnis einen schriftlichen und mündlichen Bericht. Sie stehen für Fragen der Ausschussmit-

gliedern zur Verfügung und unterbreiten einen Vorschlag für die weitere Vorgehensweise. Die Untersuchungsbeauftragten geben keine öffentlichen Erklärungen ab.

5. Untersuchungsbeauftragte sind im Rahmen ihres Auftrages unabhängig. Sie können jederzeit mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der anwesenden Mitglieder abberufen werden. Sie haben das Recht, für ihre Ermittlungsarbeit Hilfskräfte in angemessenem Umfang einzusetzen.

4.3.2.8 Begründung

4.3.2.8.1 Unterausschüsse

Die Mitglieder eines jeden Untersuchungsausschusses haben aber in der Regel ein umfangreiches Arbeitspensum zu bewältigen. Diese Aufklärungsarbeit üben die Abgeordneten nicht „hauptberuflich“ aus, sondern in einer Parallelität zu der Landtagsarbeit in den Fachausschüssen und den zahlreichen Terminierungen in den Wahlkreisen. Deshalb stellt sich grundsätzlich die Frage: Wer kann was in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht außerhalb des Untersuchungsausschusses zielgerichtet für den Untersuchungsauftrag beitragen. Nach den Geschäftsordnungen für die niedersächsischen Untersuchungsausschüsse kann ein Untersuchungsausschuss für einzelne Aufgaben sogenannte Unterausschüsse einsetzen, die aus drei oder fünf stimmberechtigten Mitgliedern der Untersuchungsausschüsse bestehen.¹⁴⁷

Die Bundesländer, die ein Untersuchungsausschussgesetz verabschiedet haben, sehen in ihren Gesetzen an dieser Stelle ebenfalls sogenannte Unterausschüsse zur vorbereitenden Untersuchung vor. Stellvertretend für die vielen Ländergesetzgebungen mit der Möglichkeit der Einrichtung von Unterausschüssen sei hier Mecklenburg-Vorpommern genannt.¹⁴⁸ Obwohl Nie-

147 § 2 Abs. 1 d. GeschO d. 20. PUA, Drs. 15/4136: Der Untersuchungsausschuss kann für einzelne Aufgaben Unterausschüsse einsetzen, die aus drei oder fünf stimmberechtigten Mitgliedern des Untersuchungsausschusses bestehen. Er bestimmt zugleich die Vorsitzende oder den Vorsitzenden und die Berichterstatterin oder den Berichterstatter.

148 § 12 UAG MVP: Unterausschuss, vorbereitende Untersuchung: (1) Der Untersuchungsausschuss kann durch einstimmigen Beschluss eine vorbereitende Untersuchung durch einen Unterausschuss beschließen (vorbereitender Unterausschuss). (2) In einer vorbereitenden Untersuchung werden die erforderlichen sächlichen Beweismittel beschafft. Der vorbereitende Unterausschuss kann Personen informatorisch anhören. Die in diesem Gesetz bezeichneten Zwangsmittel stehen dem vorbereitenden Unterausschuss nicht zu. (3) Vorbereitende Untersuchungen sind nicht öffentlich. Über den Termin vorbereitender sind die ordentlichen und stellvertretenden Mitglieder des Untersuchungsausschusses zu unterrichten;

dersachsen mit seinem „Geschäftsordnungsmodell“ die mögliche Einsetzung von Unterausschüssen befürwortet, spielten sie in der Praxis bisher keine Rolle. Eine Möglichkeit der Hinzuziehung parlamentsfremder Personen in der Form eines oder einer Untersuchungsbeauftragten wird bei den Unterausschüssen ausgeschlossen, da das Parlament seine verfassungsrechtlich verbürgten Befugnisse im Rahmen einer parlamentarischen Untersuchung auf die Abgeordneten überträgt.¹⁴⁹

Deshalb wird mit diesem Gesetzesentwurf ein anderer Lösungsvorschlag gewählt und für die Übertragung spezieller Untersuchungsaufgaben die Einsetzung eines Untersuchungsbeauftragten vorgeschlagen. Bei der Möglichkeit, einen Untersuchungsbeauftragten oder eine Untersuchungsbeauftragte im Sinne des § 10 einzusetzen, handelt es sich um ein landesgesetzliches Novum in der Untersuchungsausschussgesetzgebung. Auf die Beibehaltung der Unterausschüsse wird in diesem Gesetzesentwurf verzichtet, da die Untersuchungsbefugnis ohnehin nur dem Untersuchungsausschuss zusteht. In der Praxis haben sie sich auch nicht bewährt, da sie de facto nicht öffentliche Zwischenverfahren sind, die die Gefahr provozieren, unnötige Verzögerungen und zusätzliche Belastungen für Auskunftspersonen und Abgeordnete zu verursachen.

4.3.2.8.2 Sonderermittler

Im Gegensatz zu den Unterausschüssen hat in der neueren Niedersächsischen Parlamentsgeschichte die Diskussion um die Einsetzung eines sogenannten parlamentsfremden Sonderermittlers eine fortlaufende Tradition. Sie taucht immer dann wieder auf, wenn die Mehrheitsfraktionen einen Untersuchungsausschuss vermeiden wollen und als Ersatz für die anstehende Aufklärung von Sachverhalten einen Sonderermittler anbieten. 10 Wochen vor dem 18.

sie besitzen das Recht, bei den vorbereitenden Untersuchungshandlungen anwesend zu sein. (4) Die Sitzungen und vorbereitenden Untersuchungen sind zu protokollieren; § 14 gilt entsprechend.

§ 13 UAG MVP: Zusammensetzung des vorbereitenden Unterausschusses: (1) Jede Fraktion hat den Anspruch auf einen Sitz im vorbereitenden Unterausschuss; den Vorsitz führt der Vorsitzende des Unterausschusses. Die Mitglieder des vorbereitenden Unterausschusses werden von den Fraktionen aus dem Kreis der Mitglieder des Untersuchungsausschusses benannt. (2) Dem Unterausschuss muss mindestens ein Mitglied angehören, das zu den Antragstellern der Einsetzung des Untersuchungsausschusses gehört.

149 Wiefelspütz, ZG 2003: 46.

Parlamentarischen Untersuchungsausschuss¹⁵⁰ hatte die SPD-geführte Landesregierung den Sonderermittler und Präsidenten des Landesrechnungshofes a. D. und ehemaligen CDU- Landtagsabgeordneten Heiner Herbst mit der Aufklärung der Vorfälle beauftragt.¹⁵¹ Die 10-wöchige Aufklärung konnte den Untersuchungsausschuss nicht verhindern, da der vorgelegte Bericht von den Oppositionsfraktionen nicht akzeptiert wurde. Im sich anschließenden Untersuchungsausschuss erfolgte sogar eine Beschlussfassung über einen Beweisantrag, der die Sicherstellung aller Unterlagen des Sonderermittlers zum Inhalt hatte.¹⁵² Insoweit hat sich die Beauftragung eines Sonderermittlers als relativ erfolglos erwiesen.

4.3.2.8.3 Beauftragter des Landessrechnungshofes

Der 20. Parlamentarische Untersuchungsausschuss¹⁵³ nahm seine Arbeit unmittelbar vor der Landtagswahl auf. Wegen drohender Diskontinuität wurde von allen Fraktionen in Betracht gezogen, einen Untersuchungsausschuss zu vermeiden und eine Alternative in der Form eines Prüfungsberichtes des Landesrechnungshofes zu akzeptieren, da nach § 99 Absatz 2 LHO¹⁵⁴ der Landtag den Landesrechnungshof ersuchen kann, Angelegenheiten von besonderer Bedeutung zu untersuchen und darüber zu berichten. Im Übrigen besteht dem Landesrechnungshof gegenüber nach § 95 Absatz 1 LHO¹⁵⁵ eine

150 Einsetzungsbeschl. v. 26.1.2000, LT Drs. 14/1329, Thema: Amtsführung d. Ministerpräsidenten Glogowski.

151 Zitat a. d. 4. Sitzung d. 18. PUA v. 11.2.2000, II/6/Scr/bo/ber, S. 3, Heiner Herbst: „Ich habe in den letzten 10 Wochen versucht, einen Auftrag zur Aufklärung durchzuführen mithilfe des Kollegen Räcker, der früher Oberstaatsanwalt bei der Staatsanwaltschaft in Hannover war. Ich möchte zu Beginn betonen, dass wir beide diese Arbeit von Anfang an als einen Auftrag zur wirklichen unabhängigen Ermittlung begriffen haben. Der Auftrag erfolgte in der Tat durch die Landesregierung, aber unter der Prämisse, dass wirklich versucht wird, die Tatbestände objektiv und unabhängig zu ermitteln. Uns ist ferner zugesichert worden, dass uns alle zur Ermittlung dieser Tatbestände notwendigen Möglichkeiten zur Verfügung gestellt werden, die die Landesregierung hat“.

152 Beweisantrag: Zu Abschnitt II., Ziffer 1 bis 5 und III., Ziffer 1 bis 5 des Landtagsbeschlusses vom 26.01.2000 (Drs. 14/1344) soll Beweis erhoben werden durch Sicherstellung aller Unterlagen, die den Sonderermittlern Herbst und Räcker von der Landesregierung zur Verfügung gestellt wurden.

153 Abschlussber. v. 9.1.2008, LT Drs. 15/4370.

154 § 99 Abs. 2 LHO: Der Landtag oder sein für Haushaltangelegenheiten zuständiger Ausschuss können den Landesrechnungshof ersuchen, Angelegenheiten von besonderer Bedeutung zu untersuchen und darüber zu berichten, Fassung v. 30.4.2001, Nds. GVBl: 276.

155 § 95 Abs. 1 LHO: Unterlagen, die der Landesrechnungshof zur Erfüllung seiner Aufgaben für erforderlich hält, sind ihm auf Verlangen innerhalb einer bestimmten Frist zu übersenden oder seinen Beauftragten vorzulegen.

Auskunftspflicht. Da der Landesrechnungshof keine Zusage hinsichtlich der Fertigstellung des Berichtes geben konnte oder wollte, hat man von diesem grundsätzlich möglichen Lösungsvorschlag Abstand genommen.

4.3.2.8.4 Resultat der Untersuchungsmöglichkeiten

In Niedersachsen sind daher parlamentarische Erfahrungen mit alternativen Untersuchungsformen vorhanden. Der Königsweg zur politischen Erkenntnissammlung waren sie nicht, für eine effektivere Aufklärung sind sie auch kein Garant. Deshalb ist mit § 10 E-UAG NI die Einführung eines Untersuchungsbeauftragten übernommen worden, der bisher ausschließlich auf Bundesebene in der Form eines sogenannten „Ermittlungsbeauftragten“ existiert. In den 14 anderen Ländergesetzen ist die Möglichkeit der Übertragung von Untersuchungen durch eine parlamentsfremde Person normativ nicht vorhanden.

4.3.2.8.5 Aufgaben des Untersuchungsbeauftragten

Aufgabe eines oder einer Untersuchungsbeauftragten ist es, das Beweismaterial zunächst zu beschaffen und zu sichten und die zu beurteilenden Sachverhalte sowohl in tatsächlicher als auch in rechtlicher Hinsicht aufzubereiten. Auf der Basis einer soliden Vorermittlung kann der Untersuchungsausschuss seine Arbeit, insbesondere seine Beweisaufnahme, gezielter und zügiger durchführen.¹⁵⁶ Die Beantragung des oder der Untersuchungsbeauftragten ist ein Minderheitenrecht. Voraussetzung für die Akzeptanz der Person eines oder einer Untersuchungsbeauftragten ist die Zweidrittelmehrheit, da eine einfache Mehrheit den Widerstand der Opposition auslösen, und die Minderheitenrechte gefährden könnte. Ist diese Voraussetzung nicht gegeben, besteht ein Einigungszwang zwischen Vorsitz und Stellvertretung, also zwischen Regierungslager und Opposition hinsichtlich der auszuwählenden Person. Der Einsatz eines oder einer Untersuchungsbeauftragten bedeutet aber nicht eine Unterbrechung der Arbeit des Untersuchungsausschusses. Dies würde verfassungsrechtlich auch eine Beeinträchtigung des Untersuchungsrechts einer Minderheit i. S. d. Artikel 27 der Niedersächsischen Verfassung bedeuten. Auch deshalb ist eine zeitliche Limitierung der Arbeit des oder der Beauftragten sinnvoll. Die Kompetenzen des oder der Untersuchungsbeauftragten sind mit § 10 dieses Entwurfes klar umrissen. Auch die

156 Gesetzesbegr. zu § 10 d. PUAG; BT Drs. 14/ 5790.

jederzeitige Abberufung ist mit dem Einsetzungsquorum von zwei Dritteln möglich.

4.3.2.8.6 Kritik an der Einführung eines oder einer Untersuchungsbeauftragten

Die Einführung der Institution eines Untersuchungsbeauftragten bzw. einer Untersuchungsbeauftragten in das Untersuchungsausschussgesetz auf Bundesebene ist nicht von allen Beteiligten positiv aufgenommen. So befürchtet Schneider die Gefahr, dass das hohe Gut der Unmittelbarkeit der Beweisaufnahme gefährdet sei und bezeichnet diese neu geschaffene Aufklärungsinstitution aufgrund der Exekutivbefugnisse als eine als eine Art „beliehener Unternehmer.“¹⁵⁷ Diese „parlamentarische Hilfsinstanz“ fand auch reges und kritisches Interesse in den Medien, die im Regelfall bei Neustrukturierung von Verfahrensgesetzen sehr zurückhaltend berichten.¹⁵⁸ Da es sich bei der parlamentarischen Untersuchung um die rechtliche gebändigte Fortsetzung der politischen Auseinandersetzung mit anderen Mitteln handelt¹⁵⁹ wird auch die Konsensfähigkeit der Fraktionen hinsichtlich der Einigung auf eine Person mit einer Zweidrittel-Mehrheit bezweifelt.

Der oder die Untersuchungsbeauftragte soll bei komplexen Sachverhalten einem Untersuchungsausschuss zeitsparend zuarbeiten. Die Niedersächsische Untersuchungsausschussgeschichte hat gezeigt, dass bei einer erforderlichen, umfangreichen und wahnahen Aufklärung ein Einigungswille vorhanden sein kann. So haben die Fraktionen bei den Vorbesprechungen zum 20. Parlamentarischen Untersuchungsausschuss übereinstimmend der Einschaltung eines Beauftragten des Landesrechnungshofes zugestimmt. Die Realisierung scheiterte aber nicht am Auftrag selbst, sondern an der Weigerung der Beauftragten, eine umfangreiche Untersuchung unter Fristsetzung durchzuführen.¹⁶⁰ Demzufolge hat zumindest die jüngere Niedersächsische Untersuchungsausschussgeschichte den Nachweis erbracht, dass das Konsenserfordernis einer Zweidrittelmehrheit erfüllt werden kann.

Von erheblicherer Relevanz ist vielmehr die Frage, ob der hier vorgeschlagene Rahmen der Kompetenzen für die Arbeit eines Untersuchungsbeauftragten

157 Schneider, NJW 2001, 2608.

158 Vgl. Frankfurter Rundschau v. 7.4.2001; taz v. 7.4.2001; Berliner Zeitung v. 7.4.2001, FAZ v. 7.4.2001.

159 Wiefelspütz 2003: 202.

160 A. a. O.: 133,134.

nicht intensiver, kompetenter und effektiver gestaltet werden kann. Schließlich begrenzt dieser Gesetzesvorschlag die Arbeit der Untersuchungen auf das Beschaffen und Sichten von Beweismaterial und ermöglicht lediglich das Recht der Augenscheinnahme und die begrenzte informatorische Anhörung von Personen. Es stellt sich daher die Frage, in welchem Umfang das Parlament einen Teil seiner verfassungsrechtlich verbürgten Befugnisse auf Dritte übertragen sollte und kann und ob diese Kompetenzübertragung nicht einer Verankerung in der Niedersächsischen Verfassung bedarf.

4.3.2.8.7 Die Rechtstellung des oder der Untersuchungsbeauftragten

Vor dem Hintergrund, dass das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland auch andere Modelle von parlamentarischen Hilfsorganen mit der Zielrichtung der parlamentarischen Kontrolle kennt, ist die Rechtsstellung des oder der Untersuchungsbeauftragten zu hinterfragen. So weist z.B. Artikel 45 b Grundgesetz¹⁶¹ nach dem Vorbild des skandinavischen Ombudsmannes¹⁶² einem Wehrbeauftragten ein umfassendes Kontroll- und Informationsrecht zu.¹⁶³ Die Konkretisierung der Grundrechte wird einfachgesetzlich durch das Wehrbeauftragtengesetz¹⁶⁴ näher spezifiziert. Der Gesetzgeber hat seinen Aufgabenbereich in § 1 Absatz 1 Wehrbeauftragtengesetz mit „der Prüfung bestimmter Vorgänge“ umrissen. Die Kontrolle des Wehrbeauftragten ist auch vorbereitender Art. Sie dient der Kontrollaufgabe des Parlaments, insbesondere des Verteidigungsausschusses und der Opposition, gegenüber dem militärischen Sektor durch Ermittlung von Missständen, zugleich aber auch der darüber wachenden kritischen Öffentlichkeit.¹⁶⁵

Dies ist der eine Part der grundgesetzlich zugewiesenen Kontrolle. Aber auch dem Verteidigungsausschuss werden nach dem Grundgesetz, Art. 45 a, besondere Kompetenzen eingeräumt. Auf Antrag eines Viertels der Mitglieder hat er die Pflicht, eine Angelegenheit zum Gegenstand seiner Untersuchung zu machen.

161 Art 45 b: Zum Schutz der Grundrechte und als Hilfsorgan des Bundestages bei der Ausübung der parlamentarischen Kontrolle wird ein Wehrbeauftragter des Bundestages berufen. Das Nähere regelt ein Bundesgesetz.

162 AK-GG- Frank, Art. 45 b: Rdn.47.

163 Vgl. Kretschmer in: Dreier, Kom. z. GG, Art 45 b: Rdn.7 u. 8.

164 Wehrbeauftragtengesetz in novellierter Form: BGBl. 1990: 599.

165 AK- GG- Frank, Art. 45 b: Rdn.55.

Damit hat der Verteidigungsausschuss die Rechte eines Untersuchungsausschusses.¹⁶⁶ Seine Untersuchungsbefugnis ist in einer Parallelität zu Art. 44 GG mit einem Minderheitenquorum von einem Viertel der Ausschussmitglieder gegeben. Diese Kontrollfunktion ist aber systematisch nicht vergleichbar mit einem oder einer Untersuchungsausschuss. Schließlich handelt es sich bei Parlamentarischen Untersuchungsausschüssen nach Artikel 27 der Niedersächsischen Verfassung in der Ausgestaltung eines Minderheitenrechts um ein Kontrollinstrument des Parlaments, das durch seinen gerichtsähnlichen Charakter mehr Kompetenzen als das Parlament besitzt. Ein solcher Untersuchungsausschuss ist auch von der Struktur her mit einem Verteidigungsausschuss nicht vergleichbar, da seine umfassenden Befugnisse weitreichender sind.

Diese weitreichenden „Zwangsbefugnisse“ auf der Grundlage der Strafprozessordnung, auf Dritten in der Form eines Untersuchungsbeauftragten zu übertragen, würde den verfassungsrechtlich verbürgten Rahmen sprengen. Auch wenn eine solche weitreichende Kompetenz eines Untersuchungsbeauftragten vergleichbar mit dem Wehrbeauftragten entsprechend Art. 45 b Grundgesetz verfassungsrechtlich abgesichert wäre, würde dies de facto die mögliche Kontrolle eines Kontrollorganes namentlich des Parlamentarischen Untersuchungsausschusses bedeuten. Eine solche dominante Gewichtung eines Untersuchungsbeauftragten ist aber nicht Zielrichtung dieses Gesetzesentwurfes. Der vorgesehene Untersuchungsbeauftragte soll dem Untersuchungsausschuss bei umfangreichen und zeitaufwendigen Sachverhalten zuarbeiten, um dem Ausschuss eine Konzentration auf seine Kernaufgaben zu ermöglichen und damit auch seine Ermittlungstätigkeit zu beschleunigen. Deshalb entspricht seine Rolle der Unterstützung eines parlamentarischen Kontrollorganes ist aber selbst keine Institution die mehr Kompetenzen als das gewählte Parlament besitzt. Eine weitergehende Handlungsfreiheit als diese vom Gesetzesvorschlag vorgegebene wird deshalb abgelehnt.

4.3.2.8.8 Ergebnis

Im Ergebnis bleibt daher festzuhalten, dass die Einsetzung eines oder einer Untersuchungsbeauftragte ein mutiger Schritt in Richtung Parlamentsreform ist. Es bleibt abzuwarten, ob dieses gesetzliche Novum auch praxistauglich ist. Seine Rolle wird aber auf Unterstützungshandlungen für den Untersuchungsausschuss begrenzt und soll keine Konkurrenzsituation zum Minder-

166 AK- GG- Frank, Art. 45 a: Rdn.44.

heitenrecht des oppositionell eingesetzten Untersuchungsausschuss schaffen. Deshalb ist Bachmaier mit seiner Auffassung zuzustimmen, der sich dagegen wendet, diese neu geschaffene Einrichtung vor ihrem Praxistest Unkenrufen auszusetzen.¹⁶⁷

4.3.2.9 Entwurf für einen § 11 (Sitzungsprotokoll)

1. Über die Sitzungen des Untersuchungsausschusses wird ein Protokoll angefertigt.
2. Beweiserhebungen werden wörtlich protokolliert. Zum Zwecke der Protokollierung darf die Beweisaufnahme auf Tonträger aufgenommen werden. In dem Protokoll ist auch die jeweilige Zusammensetzung des Untersuchungsausschusses festzuhalten.
3. Über die Art der Protokollierung entscheidet der Untersuchungsausschuss selbst.

4.3.2.10 Begründung

§ 11 enthält die allgemein parlamentarisch üblichen Regeln der Festlegung der Protokollierung. Im Wesentlichen werden diese Voraussetzungen des § 8 der Geschäftsordnung der Niedersächsischen Untersuchungsausschüsse¹⁶⁸ in Gesetzesform gegossen. Über die Beweisaufnahme auf Tonträger erhalten die Zeugen und Zeuginnen in Niedersächsischen Untersuchungsausschüssen Kenntnis bei der Belehrung.¹⁶⁹

4.3.2.11 Entwurf für einen § 12 (Sitzungen zur Beratung)

1. Beratungen und Beschlussfassungen des Untersuchungsausschusses sind nicht öffentlich.
2. Zu den nicht öffentlichen Sitzungen, die nicht der Beweiserhebung dienen, haben die Mitglieder der Landesregierung und ihre Beauftragten keinen Zutritt, es sei denn, der Untersuchungsausschuss beschließt über deren Teilnahme mit Zweidrittelmehrheit.

167 Bachmaier, NJW 2002: 349.

168 Vgl. § 8 d, GeschO d. 20.PUA, LT Drs. 15/4136.

169 Vgl. den Originaltext der Zeugenbelehrung, a. a. O. 88 f.

3. Der Untersuchungsausschuss kann den benannten Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen der Fraktionen den Zutritt zu den nicht öffentlichen Sitzungen gestatten.

4.3.2.12 Begründung

4.3.2.12.1 Vorgaben der Niedersächsischen Verfassung

Nach § 12 Absatz 1 sind Beratung und Beschlussfassung des Untersuchungsausschusses nicht öffentlich. Dies entspricht auch der verfassungsrechtlichen Vorgabe des Art 27 Abs. 3 NV, nach der die Beweisaufnahme öffentlich und die Beratungen nicht öffentlich sind. Die Anwesenheit der Mitglieder der Landesregierung und ihrer Beauftragten haben nach Art. 23 Abs. 2 NV Zutritt zu den Sitzungen des Landtages und seiner Ausschüsse. Allerdings gilt dies nicht nach Art. 23 Abs. 2 NV für Untersuchungsausschüsse, den Wahlprüfungsausschuss und den Ausschuss zur Vorbereitung der Wahl der Mitglieder des Staatsgerichtshofes.¹⁷⁰ Damit gestattet die Niedersächsische Verfassung eine sogenannte „gesetzliche Gestaltungsfreiheit“ für die Teilnahme der Landesregierung an den nicht öffentlichen Sitzungen des Untersuchungsausschusses. Die aus diesem Diskussionsstand ersichtliche Rechtsunsicherheit erfordert nachgerade eine Initiative des Gesetzgebers.¹⁷¹

Die Verfassungen anderer Länder haben die Teilnahmebedingungen der Landesregierung an den nicht öffentlichen Sitzungen der Untersuchungsausschüsse konkreter geregelt. So fordert der Art. 66 Abs. 2 der Thüringer Verfassung¹⁷² einen Mehrheitsbeschluss des Untersuchungsausschusses für den Ausschluss der Landesregierung.

170 Vgl. Groß, JR 1963: 336.

171 Pietzner, JR 1969: 44.

172 Art. 66 Abs. 2 Verf - Landesrecht Thüringen

(2) Die Mitglieder der Landesregierung und ihre Beauftragten haben zu allen Sitzungen des Landtags und seiner Ausschüsse Zutritt. Den Mitgliedern der Landesregierung oder deren Stellvertretern ist im Landtag und seinen Ausschüssen auf Wunsch das Wort zu erteilen. Regierungsmitglieder und ihre Beauftragten können durch Mehrheitsbeschluss für nicht öffentliche Sitzungen der Untersuchungsausschüsse, die nicht der Beweisaufnahme dienen, ausgeschlossen werden.

4.3.2.12.2 § 4 der Geschäftsordnung des 20. Parlamentarischen Untersuchungsausschusses

Die Parlamentarische Praxis in Niedersachsen hat mit § 4 der Geschäftsordnung für Untersuchungsausschüsse eine konkrete Regelung vorgegeben. Danach dürfen Mitglieder und Beauftragte der Landesregierung und die Fraktionsbeauftragten an den nicht öffentlichen Sitzungen teilnehmen, wenn nicht ein Fünftel der Untersuchungsausschussmitglieder widerspricht.¹⁷³ Die Praxis der Niedersächsischen Untersuchungsausschüsse hat gezeigt, dass Beauftragte der Landesregierung, die an den Sitzungen regelmäßig teilnehmen, mitunter zu einem späteren Zeitpunkt als Zeuge vernommen werden. So ist im 20. Parlamentarischen Untersuchungsausschuss ein Zeuge, der vorher regelmäßig an den öffentlichen und nichtöffentlichen Sitzungen teilgenommen hat, als Zeuge vernommen worden.¹⁷⁴ Aus diesen Gründen plädiert Schneider dafür, das Zutritts- und Rederecht der Regierung auf öffentliche Sitzungen der Untersuchungsausschüsse zu beschränken, da andernfalls eine Aufdeckung von Fehlern in der Exekutive erschwert sei.¹⁷⁵ Der vorliegende § 12 Abs. 2 schlägt einen vermittelnden Weg vor.

Da nach Art 27 Abs. 3 NV der Ausschluss der Öffentlichkeit bei der Beweiserhebung eine Mehrheit von zwei Dritteln erfordert, wird dieses Quorum spiegelbildlich für die Teilnahme der Landesregierung und ihrer Beauftragten für die nicht öffentlichen Sitzungen vorausgesetzt.

4.3.2.13 Entwurf für einen § 13 (Sitzungen zur Beweisaufnahme)

1. Die Beweiserhebung erfolgt in öffentlicher Sitzung. Ton- und Filmaufnahmen sowie Ton- und Bildübertragungen sind nicht zulässig. Der Untersuchungsausschuss kann Ausnahmen zulassen, die einer Mehrheit von zwei Dritteln der anwesenden Mitglieder sowie der Zustimmung der zu vernehmenden oder anzuhörenden Personen bedürfen.
2. Die §§ 176 bis 179 des Gerichtsverfassungsgesetzes über die Aufrechterhaltung der Ordnung in der Sitzung finden entsprechende Anwendung.

173 § 4 d. GeschO d. 20. PUA: Mitglieder und Beauftragte der Landesregierung sowie Beauftragte der Fraktionen dürfen an den nicht öffentlichen Sitzungen des Untersuchungsausschusses als Zuhörerinnen und Zuhörer teilnehmen, solange nicht ein Fünftel der stimmberechtigten Mitglieder widerspricht. Die Vorsitzende oder der Vorsitzende kann den in der Sitzung anwesenden Mitgliedern oder Beauftragten der Landesregierung das Wort erteilen.

174 Eine Fundstelle darf hier nicht angegeben werden, da das Zitieren aus nicht öffentlichen Unterlagen untersagt ist. Der Zeuge wurde von mir als Vorsitzende vernommen.

175 Schneider NJW 2001: 2604 f.

4.3.2.14 Begründung

4.3.2.14.1 Öffentlichkeit der Sitzungen

Sitzungen zur Beweiserhebung sind nach § 13 entsprechend der Niedersächsischen Verfassung öffentlich, da erst die Öffentlichkeit parlamentarischer Verhandlungen die demokratische Partizipation, Kontrolle und Legitimation ermöglicht, gehört dieser Grundsatz zu den wesentlichen Elementen repräsentativer parlamentarischer Demokratie. Die Öffentlichkeit ist insoweit ein verfassungskräftiges Grundsatzgebot; über begründete Ausnahmen oder Grenzen ist damit jedoch nichts gesagt.¹⁷⁶

Die Ausnahmen werden mit § 14 geregelt. Die Öffentlichkeit ist hergestellt, wenn der Presse und sonstigen Zuhörern und Zuhörerinnen im Rahmen der Raumverhältnisse der Zutritt gestattet wird.¹⁷⁷

4.3.2.14.2 Übertragungen von Ton- und Bildaufnahmen

Der § 13 Abs. 1 soll nunmehr eine Live-Übertragung der Zeugen- oder Sachverständigenvernehmung ermöglichen, knüpft diese Zulässigkeit aber an strenge Voraussetzungen. Zur Sicherstellung einer geordneten, störungsfreien und sachlichen Vernehmungssituation können Fernsehkameras und Tonübertragungen aber nur dann zugelassen werden, wenn eine Mehrheit von zwei Dritteln der Untersuchungsausschussmitglieder dies für sinnvoll hält und der Zeuge oder die Zeugin, der oder die Sachverständige oder der oder die Untersuchungsbeauftragte zustimmt.¹⁷⁸ Diese Regelung aus dem Untersuchungsgesetz des Bundes hat anlässlich der „fernsehöffentlichen Vernehmung“ des Außenministers a. D. Fischer für reges Interesse in der Öffentlichkeit gesorgt. Allerdings hatte der Minister im Visa-Untersuchungsausschuss,¹⁷⁹ der sich mit seiner Amtsführung auseinandersetzte, erhebliche Erfahrungen mit der Arbeitsweise eines solchen parlamentarischen Gremiums sammeln können. In Niedersachsen sind zurzeit keine Fernseh- und Tonaufnahmen möglich, da mit der analogen Anwendung der STPO eine Beweisaufnahme lediglich „gerichtsöffentlich“ ist.

176 Linck, DÖV 1973: 516.

177 Rechenberg in: BK, Art. 44: Rdn. 21; Maunz, in: Maunz/Düring, Art. 42: Rdn.3.

178 Vgl. § 13 d. Gesetzesentw. d. FDP-Fraktion i. BT, Drs. 14/5790.

179 Vgl. Lenz, NJW 2005: 2495.

4.3.2.14.3 Die Regelungen der anderen Bundesländer

In den anderen Bundesländern sind sehr vielschichtige Regelungen zu dieser Thematik enthalten. Keine Zulassung von Ton- und Fernsehaufnahmen gestatten die Länder Bremen mit § 11 UAG BR, Hamburg mit § 11 Abs. 4 UAG HH, Rheinland-Pfalz mit § 10 UAG RLP, Sachsen-Anhalt mit § 11 UAG S-Anh., Schleswig –Holstein mit § 10 UAG SLH, und Thüringen mit § 10 UAG THÜ.

Berlin § 7 UAG B, Bremen § 7 UAG HB, und Saarland § 45 UAG LantagG Saar überlassen die Entscheidungskompetenz für Live-Übertragungen dem Untersuchungsausschuss. In Baden-Württemberg § 8 BW UAG und Sachsen § 8 UAG Sachs bleibt die Übertragungsentscheidung dem oder der Vorsitzenden vorbehalten. Und für die Lösungsvariante keine Genehmigung von Aufnahmen, aber Ausnahmen mit der Zustimmung einer Zweidrittelmehrheit vom Untersuchungsausschuss und der Erlaubnis der betroffenen Sachverständige oder Zeugen haben sich Mecklenburg-Vorpommern mit § 16 UAG MV und Nordrhein-Westfalen mit § 9 UAG NRW entschieden.

4.3.2.14.4 Sachverständigenanhörung im Deutschen Bundestag

Mit der Kritik, dass das Fernsehen sich mit einem „Einsdreißig“-Häppchen Journalismus begnüge, der die parlamentarischen Auseinandersetzungen nicht annähernd wiedergebe,¹⁸⁰ fasste sich auch eine Anhörung im Bundestag. Bei der Sachverständigenanhörung zu dieser Thematik im Deutschen Bundestag waren die Expertenmeinungen geteilt. So sprach sich Prof. Landfried¹⁸¹ für eine Aufnahmeerlaubnis in den Untersuchungsausschüssen aus, da sie den Aufklärungs- und politischen Bildungszweck in der Öffentlichkeit fördere. Prof. Rogall¹⁸² vertrat die gegenteilige Meinung, da auf der einen Seite die Unbefangenheit der Zeugen beeinträchtigt werde, wenn sie vor der Kamera Auskunft geben müssen und auf der anderen Seite eine Selbstdarstellung von den Kamera-Profis zu befürchten sei, die die Untersuchung beeinträchtigen könne. Prof. Morlok¹⁸³ vertrat eine differenzierte Auffassung. Er möchte bei den Parlaments- und Regierungsmitgliedern Aufnahmen zulassen, da diese auf eigenen Wunsch in der Öffentlichkeit stehen und vor der „Parlamentsöffentlichkeit“ Auskunft geben sollten. Dagegen sei bei den übrigen

180 Mayntz, Zparl 1993; 351.

181 Landfried in: Anhörungsprotokoll G 32, BT v. 10.5.2000, Drs. 131 (130) 2450: 32/25.

182 Rogall, s. o.: 32/109.

183 Morlok, s.o.: 32/90.

Zeugen, wie z.B. bei der Mitarbeiterin oder dem Sekretär, nur die „Gerichtöfentlichkeit“ ohne Bild und Ton zuzulassen, da sich diese nicht freiwillig in die Öffentlichkeit begeben hätten.

4.3.2.14.5 Ergebnis

Der hier vertretenen Lösungsvariante, die auch in Mecklenburg-Vorpommern und im Bundestag formuliert ist, ist der Vorzug einzuräumen, da § 13 Abs. 1 gewährleistet, dass die theatralischen Elemente von Politik durch unmittelbare Rundfunk- und Fernsehübertragung nicht zum Nachteil von Personen verstärkt werden, die der Sphäre der Politik nicht angehören.¹⁸⁴ Das Zustimmungserfordernis der Betroffenen garantiert auch die Freiwilligkeit der Übertragungsmöglichkeit und wird eine Überforderung der betroffenen Zeugen vermeiden.

4.3.2.15 Entwurf für einen § 14 (Ausschluss der Öffentlichkeit)

1. Der Untersuchungsausschuss kann die Öffentlichkeit ausschließen, wenn
 - a) Umstände aus dem persönlichen Lebensbereich eines Zeugen oder einer Zeugin zur Sprache kommen, deren öffentliche Erörterung überwiegende schutzwürdige Interessen verletzen würde;
 - b) Ein privates Geheimnis erörtert wird, dessen unbefugte Offenbarung durch Zeugen oder Sachverständige mit Strafe bedroht ist;
 - c) Ein Geschäfts-, Betriebsgeheimnis-, Erfindungs-, oder Steuergeheimnis zur Sprache kommt, durch dessen öffentliche Erörterung überwiegende schutzwürdige Interessen verletzt würden;
 - d) Besondere Gründe des Wohls des Bundes oder eines Landes entgegenstehen, insbesondere wenn Nachteile für die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland oder ihrer Beziehungen zu anderen Staaten zu besorgen sind.
2. Zur Stellung eines Antrages auf Ausschluss oder Beschränkung der Öffentlichkeit sind berechtigt:
 - a) Anwesende Mitglieder des Untersuchungsausschusses,
 - b) Mitglieder der Landesregierung und ihrer Beauftragten,

¹⁸⁴ Wiefelspütz, ZG 2003: 48.

- c) Zeugen, Sachverständige und sonstige Auskunftspersonen.
- d) Über den Ausschluss oder die Beschränkung der Öffentlichkeit bei der Beweiserhebung entscheidet der Untersuchungsausschuss mit einer Mehrheit von zwei Dritteln seiner Mitglieder. Die oder der Vorsitzende kann auf Beschluss des Untersuchungsausschusses die Entscheidung in öffentlicher Sitzung begründen. Der Untersuchungsausschuss kann einzelnen Personen zu nicht öffentlichen Beweisaufnahmen den Zutritt gestatten.

4.3.2.16 Begründung

4.3.2.16.1 Ausschluss mit einer Mehrheit von zwei Dritteln

Nach Artikel 27 Absatz 3 der Niedersächsischen Verfassung und der existierenden Regelung des § 6 Absatz 2 der Geschäftsordnung¹⁸⁵ des 20. Parlamentarischen Untersuchungsausschusses bedarf der Ausschluss der Öffentlichkeit der Mehrheit von zwei Dritteln der Stimmen der Ausschussmitglieder. Allerdings waren die Gründe für einen möglichen Ausschluss sehr interpretationsfähig. Der Ausschluss der Öffentlichkeit wird an das Zweidrittelquorum der Mehrheit geknüpft.

4.3.2.16.2 Einzelvoraussetzungen

Insofern wird mit diesem Gesetzesentwurf ein Systemwechsel vorgeschlagen, der mit § 14 Absatz 1 klarstellt, dass der Ausschluss der Öffentlichkeit unter den angeführten Einzelvoraussetzungen nicht im Ermessen des Untersuchungsausschusses steht. Vorbild dieser Regelung sind die §§ 171 b und 172 des Gerichtsverfassungsgesetzes. Der Untersuchungsausschuss kann die Öffentlichkeit ausschließen, wenn dies nach Absatz 1 Nr. 1 bis 3 zum Schutz des persönlichen Lebensbereiches, zum Schutz privater Geheimnisse oder zum Schutz von Geschäfts-, Betriebs-, oder Steuergeheimnissen erforderlich ist. Ein weiterer Ausschließungsgrund liegt in der Interessenlage des Staates.

Die Antragsberechtigung wird im 2. Absatz des § 14 geregelt. Die Entscheidung selbst ergeht in Anlehnung an § 174 Absatz 1 Satz 1 GVG in nicht öffentlicher Sitzung.

¹⁸⁵ § 6 Abs. 2 GeschO d. 20. PUA: Die Öffentlichkeit kann auf Antrag von den Beweiserhebungen des Untersuchungsausschusses ausgeschlossen werden. Der Beschluss wird in nichtöffentlicher Sitzung gefasst. Er bedarf der Mehrheit von zwei Dritteln der Stimmen der stimmberechtigten Mitglieder.

Das Land Mecklenburg-Vorpommern und der Deutsche Bundestag sind Vorbild für diesen § 14 E UAG NI. Bei der Regelung des Bundes entscheidet jedoch die einfache Mehrheit des Untersuchungsausschusses¹⁸⁶ über den Ausschluss der Öffentlichkeit. Dies entspricht jedoch nicht den Vorgaben der Niedersächsischen Verfassung. Aus diesem Grund beinhaltet der Absatz 3 Satz 1 ein Mehrheitserfordernis von zwei Dritteln der Mitglieder des Untersuchungsausschusses.

4.3.2.17 Entwurf für einen § 15 (Amtsverschwiegenheit)

1. Verschlussachen des Geheimhaltungsgrades VS-VERTRAULICH, die der Untersuchungsausschuss einstuft oder von einer anderen Stelle erhalten hat, dürfen nur den Mitgliedern des Untersuchungsausschusses, den Mitgliedern der Landesregierung sowie ihren Beauftragten zugänglich gemacht werden. Mitarbeitern der Fraktionen dürfen sie zugänglich gemacht werden, soweit sie zum Umgang mit Verschlussachen berechtigt sind.
2. Die Mitglieder des Untersuchungsausschusses und die in Absatz 1 bezeichneten Personen sind nach Auflösung des Ausschusses verpflichtet, über die ihnen bekannt gewordenen, in Absatz 1 bezeichneten Verschlussachen Verschwiegenheit zu bewahren. Ohne die Genehmigung der Präsidentin oder des Präsidenten des Landtages dürfen sie weder vor Gericht noch außergerichtlich aussagen.
3. Wird einem Mitglied des Ausschusses ein fremdes Geheimnis, namentlich ein zum persönlichen Lebensbereich gehörendes Geheimnis oder ein Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis im Rahmen der Untersuchungshandlung bekannt, darf es dieses Geheimnis nur offenbaren, wenn es dazu von der berechtigten Person ermächtigt worden ist. Dies gilt nicht, wenn die Offenlegung des Geheimnisses gesetzlich verboten ist.

4.3.2.18 Begründung

4.3.2.18.1 Personenkreis

Der § 16 grenzt den Kreis der Personen ein, denen vertrauliche Unterlagen zugänglich gemacht werden dürfen. Das sind die Mitglieder des Untersuchungsausschusses, die Mitglieder der Landesregierung sowie ihre Beauf-

¹⁸⁶ § 14 Abs. 4 UAG BT v. 19.6. 2001.

tragen und die Mitglieder der Fraktionen, soweit sie zum Umgang mit Ver- schlusssachen berechtigt sind.

4.3.2.18.2 Die unterschiedlichen Anforderungen der Geschäftsordnungen der Untersuchungsausschüsse und die Landtagsgeschäftsordnung

4.3.2.18.2.1 *Untersuchungsausschüsse*

Die jeweiligen spezifischen Geschäftsordnungen der Niedersächsischen Un- tersuchungsausschüsse¹⁸⁷ begrenzen die Erörterungsmöglichkeit von Perso- nalakten sowie Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse auf die nicht öffentliche Sitzung. Sie regeln sozusagen die ausschussinterne Behandlung von Akten- bestandteilen. Die Anfertigung von Kopien dieser Unterlagen für die Aus- schussberatung durch die Mitglieder des Untersuchungsausschusses ist somit möglich, es sei denn, der Ausschuss legt sich eine Selbstverpflichtung auf, von solchen Vervielfältigungen abzusehen. Der 20. Parlamentarische Un- tersuchungsausschuss¹⁸⁸ hat eine solche einschränkende Verpflichtung abge- lehnt.

187 Vgl. § 6 Abs. 3 d. GeschO d. 20 PUA: Der Inhalt von Personalakten sowie Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse dürfen nur in nichtöffentlicher Sitzung erörtert werden. Weitergehen- de Vorschriften, die sich aus der sinngemäßen Anwendung der Vorschriften über den Straf- prozess oder der Geschäftsordnung ergeben und die Geheimhaltung oder die vertrauliche Behandlung von Unterlagen betreffen, bleiben unberührt.

188 Die Ablehnung erfolgte in der 4., nichtöffentlichen Sitzung des PUA am 8.11.2007

4.3.2.18.2.2 Die Landtagsgeschäftsordnung

Der § 95a der Geschäftsordnung des Landtages¹⁸⁹ geht eine Stufe weiter, da hier die Behandlung von vertraulichen Unterlagen, der einsichtsberechtigte Personenkreis und ein Vervielfältigungsverbot dieser Unterlagen geschäftsordnungsmäßig festgelegt werden. Die Parallelität von zwei geltenden Geschäftsordnungen mit unterschiedlichen Anforderungsprofilen hat im 20. Untersuchungsausschuss zu abstrusen Ergebnissen geführt. Die JadeWeserPort Realisierungsgesellschaft hatte in einem Schreiben an die Landesregierung das Ansinnen gestellt, dass eine Beweisaufnahme in nicht öffentlicher Sitzung durchzuführen sei und die von ihr übersandten Aktenbestandteile nur ausschussintern zu verwenden seien. In diesem Zusammenhang ist in dem Schreiben der JadeWeserRealisierungsgesellschaft auf den § 6 der Geschäftsordnung des 20. Ausschusses verwiesen worden. Die Gesellschaft hat demnach im Sinne der ihr übersandten Geschäftsordnung des Ausschusses gehandelt. Von der Landesregierung ist aber nicht das Verlangen geäußert worden, dieselben Materialien im Sinne des § 6 Abs. 3 der Geschäftsordnung des Parlamentarischen Untersuchungsausschusses zu behandeln. Sie beantragte vielmehr, dass die mitunter textgleichen Unterlagen vom Ausschuss für vertraulich erklärt werden sollten, mit der Folge, dass die strengeren Voraussetzungen des § 95a der Geschäftsordnung des Niedersächsischen Landtages greifen.

189 § 95a d. GeschO d. nieders. LT: (1)Die Ausschüsse können in besonderen Fällen Urkunden, Akten und andere Unterlagen, deren Inhalt zu ihrer Kenntnis bestimmt ist, für vertraulich erklären.

(2) Vertrauliche Unterlagen sind von der Landtagsverwaltung unter Verschluss zu halten. Abschriften, Ablichtungen oder andere Vervielfältigungen dürfen von ihnen nicht hergestellt werden.

(3) Außerhalb der Verhandlungen des Ausschusses dürfen vertrauliche Unterlagen nur von dessen Mitgliedern und ihren von den Fraktionen benannten Vertretern und Vertreterinnen eingesehen werden. Die Einsichtnahme ist nur bei einer Beamtin oder einem Beamten des Landes zulässig, die oder den die Präsidentin oder der Präsident bestimmt hat.

(4) Während der Verhandlung des Ausschusses dürfen vertrauliche Unterlagen nur von dessen Mitgliedern und von Mitgliedern des Landtages eingesehen werden, die verhinderte Ausschussmitglieder vertreten.

(5) Der Ausschuss kann auch anderen Personen die Einsichtnahme in vertrauliche Unterlagen gestatten.

(6) § 93 Abs. 5 und 6 gilt entsprechend.

(7) Der Ausschuss kann die Vertraulichkeit von Unterlagen wieder aufheben. Nach Ablauf der Wahlperiode ist dazu die Präsidentin oder der Präsident befugt.

4.3.2.18.3 Ergebnis

Dieses verschachtelte System von zwei parallel geltenden Geschäftsordnungen im Niedersächsischen Landtag soll mit der Fassung des § 16 entflechtet werden, mit der Folge, dass „Jedermann“ die Behandlung von Unterlagen nachvollziehen kann. Der Inhalt ist in Wesentlichen Teilen dem § 16 des Untersuchungsausschussgesetzes des Bundestages entnommen.

Die Pflicht zur Amtsverschwiegenheit besteht auch nicht nur für die die Zeit des eingesetzten Untersuchungsausschusses, sondern grundsätzlich auch darüber hinaus.

4.3.2.19 Entwurf für einen § 16 (Beweisaufnahme)

1. Der Untersuchungsausschuss erhebt die durch den Untersuchungsauftrag gebotenen Beweise in nicht öffentlicher Sitzung aufgrund von Beweisbeschlüssen.
2. Beweise sind zu erheben, wenn sie von einem Fünftel der Mitglieder des Untersuchungsausschusses beantragt sind.
3. Die Erhebung von Beweisen ist unzulässig, wenn die Beweiserhebung wegen Offenkundigkeit überflüssig ist, wenn die Tatsache, die bewiesen werden soll, für die Untersuchung ohne Bedeutung, ungeeignet oder unerschließbar ist oder wenn der Antrag ersichtlich zum Zwecke der Verschleppung des Verfahrens gestellt ist.
4. Die Reihenfolge der Vernehmung von Zeugen und Sachverständigen soll im Untersuchungsausschuss möglichst einvernehmlich festgelegt werden. Bei Widerspruch eines Fünftels der Mitglieder des Untersuchungsausschusses gelten die Vorschriften der Geschäftsordnung des Landtages zur Reihenfolge der Reden entsprechend.
5. Lehnt der Untersuchungsausschuss die Erhebung bestimmter Beweise oder die Anwendung beantragter Zwangsmittel ab, so entscheidet auf Antrag eines Fünftels der Mitglieder des Untersuchungsausschusses das zuständige Gericht über die Anordnung des Zwangsmittels.

4.3.2.20 Begründung

4.3.2.20.1 Das Minderheitenrecht bei der Beweisaufnahme

Nach § 16 sind Beweise zu erheben, wenn sie von einem Fünftel der Mitglieder des Untersuchungsausschusses beantragt sind, es sei denn, die Beweiserhebung ist unzulässig. Das Quorum von einem Fünftel der antragberechtigten Mitglieder ist als Minderheitenrecht in Artikel 27 Absatz 2 der Niedersächsischen Verfassung verankert. Das Antragsrecht der Minderheit ist in den Untersuchungsausschussgesetzen einiger Länder mit einem zusätzlichen Erfordernis ausgestattet. So ergänzt § 16 des Untersuchungsausschussgesetzes von Sachsen-Anhalt¹⁹⁰ das Minderheitenrecht um den Passus, dass bei verfahrensleitenden Beschlüssen zur Beweiserhebung die Vertreter der Antragsteller nicht überstimmt werden dürfen.

4.3.2.20.2 Unzulässigkeit von Beweisen.

Beweiserhebungen parlamentarischer Untersuchungsausschüsse sind unzulässig, wenn sie offenkundig außerhalb des Untersuchungsauftrages liegen.¹⁹¹ Die Kriterien für eine Unzulässigkeit¹⁹² sind auch in § 19 der Verfassung von NRW¹⁹³ enthalten. Sinngemäß sind sie dem § 244 Absatz 3 der Strafprozessordnung entnommen. Im Übrigen hat der Untersuchungsausschuss die Beweisaufnahme auf Tatsachen und Beweismittel zu erstrecken, die für die Untersuchung von Bedeutung sind.

4.3.2.20.3 Die Reihenfolge der Beweisaufnahme

Grundsätzlich wird davon ausgegangen, dass die Reihenfolge der Vernehmung von Sachverständigen und Zeugen einvernehmlich festgelegt werden kann.

Die Praxis hat aber gezeigt, dass sich der Einigungswille der Fraktionsmitglieder in Zeiten bevorstehender Wahlen nicht überdurchschnittlich ausge-

190 § 16 Abs. 2 UAG S.- Anh.: Jedes Ausschussmitglied hat das Recht, Beweisanträge zu stellen. Der Untersuchungsausschuss ist zur Erhebung der Beweise verpflichtet, wenn mindestens ein Viertel seiner Mitglieder oder die Antragsteller sie für sachdienlich halten. In Fragen des Umfangs des Untersuchungsauftrages und bei verfahrensleitenden Beschlüssen zur Beweiserhebung dürfen die Vertreter der Antragsteller nicht überstimmt werden.

191 Vetter, DÖV 1987: 426.

192 Vgl. Risch, NJW 2003, 1419.

193 § 13 Abs. 3 UAG NRW: Die Erhebung der Beweise ist unzulässig, wenn die Beweiserhebung wegen Offenkundigkeit überflüssig ist, wenn die Tatsache, die bewiesen werden soll, für die Untersuchung ohne Bedeutung, ungeeignet oder unerreichbar ist oder wenn der Antrag ersichtlich zum Zwecke der Verschleppung des Verfahrens gestellt ist.

prägt ist. Dies ist im 20. Parlamentarischen Untersuchungsausschuss sehr deutlich geworden, da über die Reihenfolge der zu vernehmenden Zeugen kein Einvernehmen erzielt werden konnte. Grundsätzlich gilt, dass die von den Oppositionsfraktionen benannten Zeugen nicht in die „zweite Reihe gestellt“ werden und wichtige Zeugenvernehmungen nach dem Willen der Mehrheit zeitfern vernommen werden. Vielmehr müssen „die Oppositionszeugen“ neben den Zeugen der Regierungsfractionen angemessen berücksichtigt werden. Andernfalls ist die verfassungsrechtliche Absicherung der Minderheitenrechte nicht mehr zweifelsfrei gewährleistet. Deshalb ist mit Absatz das sogenannte „Reißverschlussverfahren“ übernommen worden. Widerspricht ein Fünftel der Untersuchungsausschussmitglieder der mehrheitlich favorisierten Reihenfolge der Beweisaufnahme, so gelten die Vorschriften der Geschäftsordnung des Niedersächsischen Landtages zur Reihenfolge der Reden entsprechend.

4.3.2.21 Entwurf für einen § 17 (Aktenvorlage, Aussagegenehmigung, Zutrittsrecht)

1. Die Landesregierung und alle Behörden des Landes sowie die Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts, die der Aufsicht des Landes unterstehen, sind auf Verlangen eines Fünftels der Mitglieder des Untersuchungsausschuss verpflichtet, dem Untersuchungsausschuss jederzeit Zutritt zu den von ihnen verwalteten Einrichtungen zu gestatten, die erforderlichen Aussagegenehmigungen zu erteilen und die Akten vorzulegen.
2. Ersuchen nach Absatz 1 sind an die zuständige oberste Dienstbehörde oder oberste Aufsichtsbehörde, Ersuchen an Gerichte um Aktenvorlage sind an das jeweilige Gericht zu richten.
3. Das Ersuchen kann negativ beschieden werden, wenn
4. durch das bekannt werden des Inhalts interne Beratungen und Entscheidungen offenbart würden, die zum unausforscharen Kernbereich der exekutiven Eigenverantwortung gehören,
5. dem Wohle des Landes, des Bundes oder eines anderen Landes Nachteile bereitet würden,
6. in Grundrechte eingegriffen würde.
7. Die Berufung auf Gründe des Absatzes 3 Nr. 2 ist ausgeschlossen, wenn für den Untersuchungsausschuss die erforderlichen Vorkehrungen gegen

das bekannt werden geheimhaltungsbedürftiger Tatsachen getroffen sind; das gleiche gilt für die Gründe des Absatzes 3 Nr. 3, soweit der unantastbare Bereich privater Lebensgestaltung nicht betroffen und der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit beachtet ist.

8. Die Landesregierung legt dem Untersuchungsausschuss die Gründe für die Verweigerung in nicht öffentlicher, gegebenenfalls vertraulicher Sitzung dar. Hält der Untersuchungsausschuss die Voraussetzung der Verweigerung nicht für gegeben, kann er mit einem Fünftel seiner Mitglieder beschließen, den Staatgerichtshof anzurufen.

4.3.2.22 Begründung

§ 17 behandelt das Verfahren der schriftlichen oder mündlichen Informationsbeschaffung für den Untersuchungsausschuss durch die Landesregierung oder der ihr nachgeordneten Behörden. Denn das Parlament kann seine Kontrollaufgaben nur dann angemessen wahrnehmen, wenn es hierzu die erforderlichen Informationen besitzt.¹⁹⁴ Dabei ist die Einforderung von Informationen als Minderheitenrecht ausgestaltet. Mit § 17 ist der Balanceakt zwischen dem Recht auf Information des Landtages und der Handlungs- und Funktionsfähigkeit der Landesregierung gewährleistet. Die Landesregierung kann das Ersuchen des Untersuchungsausschusses aus drei Gründen ablehnen: aufgrund des unausforschbaren Kernbereiches der exekutiven Eigenverantwortung, dem Wohle des Landes¹⁹⁵ und vorliegenden Grundrechtseingriffen. Ein Öffentlichkeitsbezug kollidiert hier mit den Verfahrensmaximen, die für die Arbeit der Exekutive gelten, nämlich: Nichtöffentlichkeit, Vertraulichkeit, Verschwiegenheit, die der Regierung und Verwaltung - teils zum Schutz Dritter, teils aber auch zum Schutz ihrer eigenen Handlungsfähigkeit - entweder normativ vorgegeben sind oder faktisch von ihnen reklamiert werden.¹⁹⁶

Das Untersuchungsausschussgesetz des Bundestages spezifiziert diese Gründe nicht. Deshalb wurde mit § 17 der Regelung des Untersuchungsausschussgesetzes von Rheinland-Pfalz¹⁹⁷ der Vorzug eingeräumt, um eine für

194 Vetter, DÖV 1986: 594.

195 Vgl. Jekewitz, DÖV 1984: 188.

196 Engels, JURA 1990: 72.

197 § 14 Abs. 3 UAG R-Pf.: Aktenvorlage und Aussagegenehmigung dürfen verweigert werden, wenn durch das Bekanntwerden des Inhalts der Akten oder durch die Aussage interne Beratungen und Entscheidungen offenbart würden, die zum unausforschbaren Kernbereich der exekutiven Eigenverantwortung gehören,

beide Seiten transparente Regelung zu schaffen. Der Untersuchungsausschuss kann die Ablehnung des Ersuchens durch Vorkehrungen nach Absatz 4 vermeiden. Falls die Landesregierung den Untersuchungsausschuss nicht überzeugen konnte, kann der Staatsgerichtshof angerufen werden.

4.3.2.23 Entwurf für einen § 18 (Ladung der Zeugen und Folgen des Ausbleibens)

1. Zeugen sind verpflichtet, auf Ladung des Untersuchungsausschusses zu erscheinen. § 50 der Strafprozessordnung findet keine Anwendung.
2. In der Ladung sind Zeugen über das Beweisthema zu unterrichten, über ihre Rechte zu belehren und auf die gesetzlichen Folgen des Ausbleibens sowie darauf hinzuweisen, dass sie einen rechtlichen Beistand ihres Vertrauens zu der Vernehmung hinzuziehen dürfen. Auf die Existenz dieses Gesetz mit entsprechender Internetfundstelle ist hinzuweisen.
3. Erscheinen ordnungsgemäß geladene Zeugen nicht, so kann der Untersuchungsausschuss ihnen die durch ihr Ausbleiben verursachte Kosten auferlegen, gegen sie ein Ordnungsgeld bis zu 10000 Euro festsetzen und ihre zwangsweise Vorführung anordnen. Im Falle der Wiederholung kann das Ordnungsgeld noch einmal festgesetzt werden. § 135 Satz 2 der Strafprozessordnung ist anzuwenden. Diese Maßnahmen unterbleiben, wenn Zeugen ihr Ausbleiben rechtzeitig entschuldigen.

4.3.2.24 Begründung

Die Ladung von Zeugen hat, im Gegensatz zu ihrem Erscheinen, in der parlamentarischen Praxis bisher zu keinen nennenswerten Problemen geführt, ist aber aus Gründen der Vollständigkeit in diesen Gesetzesentwurf aufgenommen worden. Im Hinblick auf die Androhungen in Absatz 3 ist eine in der Praxis entstandene Idee im Sinne einer angewandten Bürgerfreundlichkeit in das Gesetz aufgenommen worden. Durch den Hinweis auf die Internetfundstelle im Absatz 2 Satz 2 soll den Bürgerinnen und Bürgern, insbesondere

Dem Wohle des Landes, des Bundes oder eines anderen deutschen Landes Nachteile bereitet würden,

In Grundrechte eingegriffen würde.

Die Berufung auf Gründe des Satzes 1 Nr. 2 ist ausgeschlossen, wenn für den Untersuchungsausschuss die erforderlichen Vorkehrungen gegen das Bekannt werden geheimhaltungsbedürftiger Tatsachen getroffen sind; das gleiche gilt für die Gründe des Satzes 1 Nr. 3, soweit der unantastbare Bereich privater Lebensgestaltung nicht betroffen und der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit beachtet ist.

denen mit Erscheinungspflicht, eine zusätzliche Informationsquelle erschlossen werden.

Das Nichterscheinen oder das angekündigte Nichterscheinen von Zeugen gehört zum parlamentarischen Alltagsgeschäft eines jeden Untersuchungsausschusses. Von daher ist der Absatz 3 sehr praxisrelevant und ermöglicht mit seiner Klarstellung die Verhinderung von Zeitverzögerungen. Im 20. Parlamentarischen Untersuchungsausschuss in Niedersachsen hat es drei Fälle von Nichterscheinen bzw. angekündigtem Nichterscheinen gegeben. Durch nachhaltige Erläuterung der Erscheinungspflicht ist es dann auch gelungen, eine ordnungsgemäße Zeugenvernehmung durchzuführen.

Dennoch macht es Sinn, mit der Androhung eines Ordnungsgeldes in Absatz 3 die Ernsthaftigkeit der Ladung zu verdeutlichen. So können zeitintensive „Reibungsverluste“ vermieden werden.

4.3.2.25 Entwurf für einen § 19 (Zeugnisverweigerungsrecht)

1. Zeugen können die Auskunft auf solche Fragen verweigern, deren Beantwortung ihnen selbst oder einen der in § 52 Absatz 1 der Strafprozessordnung bezeichneten Angehörigen in Gefahr bringen würde, wegen einer Straftat verfolgt zu werden. Die Vorschriften der §§ 53 und 53a der Strafprozessordnung gelten entsprechend.
2. Die Pflicht der Mitglieder der Landesregierung sowie ihrer Beauftragten, im Untersuchungsausschuss Rede und Antwort zu stehen, bleibt unberührt. Angehörige des öffentlichen Dienstes dürfen sich auf das Zeugnisverweigerungsrecht insoweit nicht berufen, als von ihnen Auskunft über amtliche und dienstliche Vorgänge einschließlich ihrer eigenen Amtsführung verlangt wird.
3. Wird das Zeugnis ohne gesetzlichen Grund verweigert, so kann auf Antrag des Untersuchungsausschusses das zuständige Gericht der Zeugin oder dem Zeugen die durch die Weigerung verursachten Kosten auferlegen und gegen ihn ein Ordnungsgeld von bis zu 10000 Euro festsetzen.
4. Unter der in Absatz 3 bestimmten Voraussetzung kann das zuständige Gericht auf Antrag des Untersuchungsausschusses oder eines Fünftels seiner Mitglieder zur Erzwingung des Zeugnisses die Haft anordnen, jedoch nicht über die Zeit der Beendigung des Untersuchungsverfahrens hinaus.

4.3.2.26 Begründung

Absatz 1 dieses Entwurfs benennt die Verweigerungsgründe, § 52 Zeugnisverweigerungsgründe der Angehörigen, § 53 Zeugnisverweigerungsrecht der Berufsheiminträger und § 53 a Zeugnisverweigerungsrecht der Berufshelfer der Strafprozessordnung. Zweck der Vorschriften ist der Schutz des Vertrauensverhältnisses zwischen bestimmten Berufsgruppen und denen, die ihre Hilfe und Sachkunde in Anspruch nehmen.¹⁹⁸

Eine zwangsweise Durchsetzung der Aussageverpflichtung ist in diesen Fällen ausgeschlossen, wenn sich der Zeuge oder die Zeugin auf ein Aussageverweigerungsrecht berufen kann.¹⁹⁹ Hervorgehoben sei, dass nach § 53 Absatz 1 Nr. 4 StPO auch Abgeordnete des Landtages²⁰⁰ eingeschlossen sind. Verfügbare Auskunftsbegehren, die auf ein strafbares oder ordnungswidriges Verhalten abzielen, muss der Zeuge oder die Zeugin nicht beantworten.²⁰¹ Insoweit ist der Strafprozessordnung nichts mehr hinzuzufügen. In Ergänzung zum Untersuchungsausschussgesetz des Bundestages²⁰² wurde der Absatz 2 in diesen Entwurf aufgenommen. Zur Unterstreichung der Auskunftspflicht der Regierungsmitglieder und ihrer Beauftragten, wurde der Entwurf durch den Absatz 2 ergänzt. Er entstammt dem § 18 Absatz 2 zum Gutachten und Verweigerungsrecht des Landes Sachsen-Anhalt.²⁰³ Da insbesondere Angehörige des öffentlichen Dienstes Zeuginnen und Zeugen in Untersuchungsausschüssen sind, trägt diese Formulierung mit der Herausstellung amtlichen bzw. dienstlichen Vorgängen und der Amtsführung zur Verdeutlichung bei. Absatz 3 und 4 stellen die Konsequenzen unmissverständlich heraus. Da eine Verweigerung der Aussage unter Vorgabe von unberechtigten, formalen Gründen dem Grunde nach dem Nichterscheinen gleichzusetzen ist, trägt die Androhung eines Ordnungsgeldes und die Androhung von

198 Meyer-Großner, § 53: Rdn.1

199 Pabel NJW 2000: 789.

200 Neumann, ZParl 2000: 798.

201 Kölbel/Morlok, ZRP 2000, 218.

202 Vgl § 22 UAG BT.

203 § 18 Abs. 2 UAG S-Anh.: Der Zeuge kann das Zeugnis ferner verweigern über Fragen, deren Beantwortung ihn oder einer seiner in § 52 der Strafprozessordnung bezeichneten Angehörigen bloßstellen oder seinen oder ihren höchstpersönlichen Lebensbereich betreffen oder die ihm oder ihnen schwerwiegende Nachteile bringen würde. Die Pflicht der Mitglieder der Landesregierung sowie ihrer Beauftragten, im Untersuchungsausschuss Rede und Antwort zu stehen, bleibt unberührt. Angehörige des öffentlichen Dienstes dürfen sich auf das Zeugnisverweigerungsrecht nach Satz 1 insoweit nicht berufen, als ihnen Auskunft über amtliche und dienstliche Vorgänge einschließlich ihrer eigenen Amtsführung verlangt wird.

anderen mögliche Zwangsmaßnahmen zur Ernsthaftigkeit der Aussagepflicht bei.

4.3.2.27 Entwurf für einen § 20 (Vernehmung der Zeugen)

1. Zeugen sollen einzeln und in Abwesenheit der später zu hörenden Zeugen vernommen werden. Eine Gegenüberstellung ist zulässig, wenn es für die Wahrheitsfindung geboten erscheint. Der Untersuchungsausschuss kann weitere Personen verpflichten den Sitzungssaal zu verlassen, wenn deren Vernehmung vorgesehen, aber noch nicht beschlossen ist.
2. Vor der Vernehmung hat der oder die Vorsitzende die Zeugen zur Wahrheit zu ermahnen, ihnen den Gegenstand der Vernehmung zu erläutern und sie über die strafrechtlichen Folgen einer unrichtigen oder unvollständigen Aussage zu belehren.
3. Der oder die Vorsitzende vernimmt die Zeugen zur Person. Zu Beginn der Vernehmung zur Sache ist den Zeugen Gelegenheit zu geben, im Zusammenhang zu berichten.
4. Zur Aufklärung und Vervollständigung der Aussage kann zunächst der oder die Vorsitzende weitere Fragen stellen.
5. Für die Festlegung der Reihenfolge und der Dauer der Ausübung des Fragerechts der einzelnen Fraktionen sind die Vorschriften der Geschäftsordnung des Landtages zur Reihenfolge der Rednerinnen und Redner entsprechend anzuwenden, sofern der Untersuchungsausschuss nichts abweichendes einstimmig beschließt. Für die Zeugenvernehmung ist der § 136a (Verbotene Vernehmungsmethoden) der Strafprozessordnung anzuwenden.
6. Der oder die Vorsitzende hat ungeeignete Fragen zurückzuweisen. Dazu gehören insbesondere Fragen, die sich nicht auf den Untersuchungsgegenstand und Tatsachen beziehen.
7. Auf Beschluss des Untersuchungsausschuss kann eine Zeugin oder ein Zeuge aufgefordert werden, schriftlich auszusagen. Das Recht, die Zeugin oder den Zeugen zur Vernehmung zu laden, bleibt unberührt.

4.3.2.28 Begründung

4.3.2.28.1 Vorbild für das Vernehmungungsverfahren

Das Vorbild für das Vernehmungsverfahrens eines Untersuchungsausschusses ist der Strafprozessordnung nach den §§ 57, 58 Absatz 2, 69 Absatz 1 und 2 sowie der § 240 Absatz 1 entnommen. Für die Zeugenvernehmung nach § 20 Absatz 5 Satz 2 dieses Gesetzesentwurfes sind die verbotenen Vernehmungsmethoden des § 136 a der Strafprozessordnung relevant. Diese Art der Vernehmung ist in Niedersachsen ohnehin schon parlamentarische Praxis²⁰⁴ und mit dem § 20 noch einmal normativ geregelt.

4.3.2.28.2 Reihenfolge der Vernehmung

Für die Festlegung der Reihenfolge der Vernehmung hat der oder die Ausschussvorsitzende das primäre Fragerecht, das der Funktion einer Richterin oder eines Richters im Strafverfahren entspricht. Für die weitere Reihenfolge und Dauer des Fragerechts der einzelnen Mitglieder des Untersuchungsausschusses sollte zunächst Einvernehmen hergestellt werden. Falls dies nicht möglich ist, gelten die Vorschriften der Geschäftsordnung des Niedersächsischen Landtages für die Redebeiträge in den Plenarsitzungen. In der Praxis der Niedersächsischen Untersuchungsausschüsse hat es sich durchgesetzt, dass zunächst die Sprecherinnen oder Sprecher nach den Regeln der Niedersächsischen Geschäftsordnung ihr Fragerecht wahrnehmen. Im Anschluss an die Sprecher- oder Sprecherinnenrunde gilt das sogenannte „Windhundprinzip“. Wer sich zuerst meldet, erhält die Möglichkeit zur Fragestellung, da durch dieses Prinzip aktuell auftauchende Fragen zügig beantwortet werden können. Nach den Vorgaben erhält der Ausschuss die Möglichkeit, eigenständig zu entscheiden.

4.3.2.28.3 Wertungsfragen

Die Formulierung des § 20 Absatz 6 ist auch im Untersuchungsausschussgesetz von Sachsen-Anhalt enthalten. Wertungsfragen nicht zu stellen, sollte für Untersuchungsausschussmitglied eine Selbstverständlichkeit sein. Die Praxis sieht allerdings anders aus. Auch das mehrfache Wiederholen der oder des Vorsitzenden dieser Problematik scheint die Beratungsresistenz der Ausschussmitglieder nicht zu beseitigen. Deshalb ist es insbesondere für Mitglieder, die keinerlei juristische Kenntnisse besitzen, sinnvoll, die Ungeeignetheit dieser Fragen im Gesetz ausdrücklich normativ hervorzuheben.

204 Vgl. D. Abdruck d. Zeugenvernehmung aus d. 20. PUA, a. a. O.: 87 f.

4.3.2.28.4 Die Vereidigung von Zeugen

Besondere Aufmerksamkeit ist aber einer Problematik zu schenken, die aus guten Gründen nicht in diesem Gesetz steht, aber bei jedem stattfindenden Untersuchungsausschuss in Niedersachsen heftigste Diskussionen der Fraktionen untereinander auslöst: Die mögliche oder nicht mögliche Vereidigung von Zeugen.

4.3.2.28.4.1 Die strafgerichtliche Praxis

Die strafgerichtliche Praxis ist unter Bezugnahme auf § 61 Nr. 5 der Strafprozessordnung dazu übergegangen, die generelle Vereidigung zur Ausnahme werden zu lassen.²⁰⁵ Wenn aber selbst Strafgerichte in zunehmendem Masse auf eine Vereidigung verzichten, ist es doch naheliegend, auch im Untersuchungsverfahren auf eine Vereidigung zu verzichten.²⁰⁶ Die Diskussion auf den Verzicht einer Vereidigung in Untersuchungsausschüssen ist bereits im Zwischenbericht²⁰⁷ der Enquetekommission des Deutschen Bundestages²⁰⁸ sehr deutlich zum Ausdruck gekommen: „Ein weiteres Problem stellt die Vereidigung von Zeugen und Betroffenen dar. Der Eid hat in analoger Anwendung der Strafprozessordnung Eingang in das Verfahren des Untersuchungsausschusses gefunden. Denn die eidliche Zeugenvernehmung ist nicht ein ausschließlich der Dritten Gewalt zugeordnetes Rechtsinstitut.²⁰⁹ Wenn auch die objektive Wahrheitsfindung eine der Aufgaben des Untersuchungsausschusses ist, so ist doch zu beachten, dass der „parlamentarische Zeuge“ eine völlig andere Stellung hat als der Zeuge im Gerichtsverfahren; einmal ist die Möglichkeit der Aussageverweigerung im Untersuchungsverfahren enger zu fassen, zum anderen besitzt der Ausschuss nicht die Unbefangenheit des Gerichts, sondern ist immer als befangen im Sinne der parteipolitischen Interessenbindung anzusehen, und schließlich fehlt es auch an der grundlegenden Legitimation für die mit besonders schweren Sanktionen gekoppelter Eidesleistung vor dem Ausschuss, weil hier nicht wie bei den Gerichten das Schutzgut einer funktionierenden Rechtspflege im Hintergrund steht. Aus dem Interesse an einer möglichst zutreffenden Aufklärung des Sachverhaltes allein ist die auch heute im Justizbereich umstrittene Eide-

205 Vgl. Günther/ Seiler, NStZ 1993: 305 f.

206 Vgl. Prot. G 44 d. BT v. 19. 1. 2001, 14. Wahlp. „Ausschuss f. Wahlprüfung, Immunität u. Geschäftsordnung.

207 Sandtner, ZParl 1973: 84 f.

208 BT-Drs. 6/3829: 17.

209 Rinck, DVBl 1964: 706.

sabnahme nicht zu rechtfertigen“.²¹⁰ Auch wenn eine Vereidigungsbefugnis des Untersuchungsausschusses in der Mehrzahl der Länder noch besteht, ist immer noch zu prüfen, ob eine Vereidigung zweckmäßig ist.²¹¹ Dafür spricht auf den ersten Blick, dass die Regeln über die strafprozessuale Beweiserhebung im parlamentarischen Untersuchungsverfahren anwendbar sind.²¹²

4.3.2.28.4.2 *Das Gesetz des Deutschen Bundestages*

Das Untersuchungsausschutzgesetz des Deutschen Bundestages ist aus den Gesetzesentwürfen der FDP-Fraktion²¹³ und dem Entwurf der Fraktionen der SPD und Bündnis 90/Die Grünen²¹⁴ hervorgegangen. Der FDP-Entwurf verzichtete ausdrücklich auf eine Möglichkeit der Vereidigung in Untersuchungsausschüssen. Der Entwurf von SPD und Bündnis 90/Die Grünen überließ mit § 25 die Entscheidung einer Vereidigung dem Untersuchungsausschuss.²¹⁵ Im Verlauf der parlamentarischen Beratung dieser Entwürfe wurde von der Möglichkeit einer Vereidigung auch mit dem Argument Abstand genommen, dass selbst Strafgerichte in zunehmendem Masse von Vereidigungen absehen.²¹⁶ Das Resultat dieser Beratungen, das parlamentarische Untersuchungsausschussgesetz des Deutschen Bundestages vom 19.6.2001 verzichtet deshalb auf die Befugnis, Sachverständige und Zeugen in Untersuchungsausschüssen zu vereidigen. Eine ausdrückliche Regelung zu der Frage, ob ein Untersuchungsausschuss des Deutschen Bundestages im Rahmen einer Beweiserhebung Zeugen vereidigen darf, enthält auch das Grundgesetz²¹⁷ nicht.²¹⁸ In der Gesetzesbegründung zu § 24 Vernehmung von Zeugen, wird diese Entscheidung auch noch einmal ausdrücklich unterstrichen.²¹⁹

210 Die Enquetekommission sprach sich auch im Schlussbericht mehrheitlich gegen eine Vereidigungsmöglichkeit aus, in: BT-Drs. 7/5964: 51.

211 Rixen, JR 2002: 441.

212 Wagner, GA 1976: 257.

213 BT-Drs. 14/2363, Ablehnung einer Vereidigung: Begründung zu § 19: 17.

214 BT-Drs. 14/2518.

215 Wiefelputz, ZRP 2002: 17.

216 Prot.G 44 v. 19.1.2001, 14. Wahlp. d. BT: „Ferner schlägt der Abgeordnete Wiefelputz vor, -wie auch in dem FDP-Entwurf enthalten-, die Möglichkeit zur Vereidigung von Zeugen und Sachverständigen zu streichen.“

217 Anders die bayrische Verfassung, die in ihrem Art. 25 II den Untersuchungsausschüssen das Recht zur Vereidigung einräumt.

218 Hamm ZRP 2002: 11.

219 BT-Drs. 14/5790, Bergr. z. § 24: Auf eine mögliche Vereidigung von Zeugen durch den Untersuchungsausschuss soll ausdrücklich verzichtet werden.

4.3.2.28.4.3 *Der Verzicht auf eine Vereidigung in Mecklenburg-Vorpommern*

Der Verzicht auf eine Vereidigung ist auch in dem jüngsten, in der Bundesrepublik existierenden Untersuchungsausschussgesetz, dem Gesetz über die Einsetzung und das Verfahren von Untersuchungsausschüssen des Landes Mecklenburg-Vorpommern vom 9.7.2002, enthalten.²²⁰ Der Landtag hatte, ebenso wie der Deutsche Bundestag, im Verlauf der Parlamentarischen Beratung des Untersuchungsausschussgesetzes auf die Befugnis zur Vereidigung verzichtet.²²¹

4.3.2.28.4.4 *Änderung der falschen uneidlichen Aussage nach § 153 StGB*

Grundlage für die Nichtaufnahme der Vereidigung in das Untersuchungsausschussgesetz war für den Landesgesetzgeber Mecklenburg-Vorpommern auch eine Veränderung der Rechtslage auf Bundesebene. Mit Artikel 2²²² des am 26.6.2001 in Kraft getretenen Bundesuntersuchungsausschussgesetzes ist auch eine Veränderung des Strafgesetzbuches bewirkt worden. Die uneidliche Falschaussage vor Gericht oder einer zuständigen Stelle nach § 153 Strafgesetzbuch ist durch den Absatz 2 folgenden Inhalts ergänzt worden: „Einer in Absatz 1 genannten Stelle steht ein Untersuchungsausschuss eines Gesetzgebungsorgans des Bundes oder des Landes gleich.“ Das bedeutet, dass der Gesetzgeber einen Landes- oder Bundesuntersuchungsausschuss ausdrücklich als zuständige Stelle im Sinne einer uneidlichen Falschaussage nach § 153 des Strafgesetzbuches qualifiziert.²²³ Dieser Wortlaut geht auch über den Regelungsinhalt des Untersuchungsausschussgesetzes des Bundes hinaus, indem er irgendeinen Untersuchungsausschuss jedes Gesetzgebers des Bundes oder eines der Länder zur zuständigen Stelle erklärt.²²⁴ Diese Gesetzesveränderung ist bei dem Meineid mit § 154 nicht vollzogen worden.²²⁵ Im § 154 wird ein Untersuchungsausschuss nicht als zuständige Stelle

220 GVOBl. M-V: 440.

221 LT M-V, Drs. 3/1990: Im Gesetzesentwurf der Fraktionen von SPD und PDS war noch § 29 Abs.1 in folgender Fassung enthalten: Der Untersuchungsausschuss entscheidet über die Vereidigung von Zeugen.

222 Gesetzbegr. z, Art. 2: Da auf eine Bestimmung über die mögliche Vereidigung eines Zeugen durch den Untersuchungsausschuss verzichtet worden ist, musste die Strafvorschrift über die falsche uneidliche Aussage (§ 153 StGB) angepasst werden.

Vgl. Vormbaum, JZ 2002: 166.

224 Fischer, StrafG, § 153: Rdn.9.

225 § 154 Meineid: Wer vor Gericht oder einer anderen zur Abnahme von Eiden zuständigen Stelle falsch schwört, wird mit Freiheitsstrafe nicht unter einem Jahr bestraft.

spezifiziert. Bereits hieraus ist zu entnehmen, dass der Gesetzgeber die Strafbarkeit einer beschworenen Falschaussage von den Untersuchungsausschüssen wegen Meineides beseitigt hat.²²⁶ Dieses Ergebnis stimmt überein mit dem Bestreben des Untersuchungsausschussgesetzes des Bundestages, den Eid aus dem Verfahren der Untersuchungsausschüsse zu verbannen.²²⁷ Insofern hat die Vereidigung durch einen Untersuchungsausschuss auch keine Aufnahme im Gesetz von Mecklenburg-Vorpommern gefunden. Nordrhein-Westfalen hat sein Untersuchungsausschussgesetz nach Inkrafttreten des Untersuchungsausschussgesetzes des Deutschen Bundestages angepasst und ebenfalls auf eine Vereidigung verzichtet. In allen anderen Ländergesetzen²²⁸ ist aber eine Vereidigung noch vorhanden.²²⁹

4.3.2.28.4.5 Die Praxis in den Niedersächsischen Untersuchungsausschüssen

Die gesetzlichen Veränderungen auf Bundesebene hinsichtlich der Abnahme eines Eides haben aber bisher keine Veränderungen auf parlamentarischer Landesebene in Niedersachsen bewirkt. Die Thematik entwickelte sich in dem 18., 19. und 20. Parlamentarischen Untersuchungsausschuss mit entsprechender Medienbegleitung zum immer wiederkehrenden Streitpunkt. Die um die Vereidigungen im 18. Parlamentarischen Untersuchungsausschusses rechtlich unterschiedlichen Auffassungen wurden mit einem Urteil des OLG Celle²³⁰ mit folgender Konsequenz und entsprechendem Leitsatz entschieden:

„Eine beschworene Falschaussage vor einem Untersuchungsausschuss des Niedersächsischen Landtages kann trotz Artikel 27 Absatz 6 Satz 2 der Niedersächsischen Verfassung wegen der in der Gesetzeskompetenz des Bundes erlassenen Fassungen der §§ 153, 154 Strafgesetzbuch jedenfalls nicht als Meineid bestraft werden.“ Mit diesem Urteil war der Streit auf der parlamentarischen Ebene aber noch lange nicht beendet. Im Gegenteil: Sie wurde im 19. Parlamentarischen Untersuchungsausschuss mit der Konsequenz fortgesetzt, dass zwei Zeugen freiwillig bereit waren, sich von dem Vorsitzenden vereidigen zu lassen. Und vor dem Hintergrund, dass im Falle eines Meineides das zuständige OLG eine Bestrafung ohnehin abgelehnt hätte, erscheint

226 OLG Celle, Urt. v. 4.11.2003, AZ 22 Ss 142/03.

227 Groß, ZRP 2002, 91.

228 Günther, NSTZ 1993: 306.

229 Untersuchungsausschussgesetze von: Bawü § 18; Bay. Art. 16; Berl. § 12 Abs. 3; Brandb. § 22; HB §14 Abs. 2; HH § 24; RLP § 20; SaLT 15; Thür. § 20.

230 Urteil d. OLG Celle v. 4.11.2003.

diese Vorgehensweise als eine Form von „Politiktheater“, die eines demokratisch gewählten Parlamentes unwürdig sein sollte. Dies hinderte die in diesem Falle identischen Akteure im 20. Parlamentarischen Untersuchungsausschuss auch nicht daran, erneut die Vereidigung von Zeugen zu fordern. In diesem Falle scheiterte die Vereidigung an den Mehrheitsverhältnissen im Ausschuss.²³¹

Die bestehende gesetzliche Unklarheit birgt die Gefahr des Missbrauches des Eides als ein – nun rein symbolisches – politisches Kampfmittel in sich. Sicherlich kann der Fokus nicht allein auf die Gesetzeslage mit den §§ 153 und 154 Strafgesetzbuch gerichtet werden.

Zu bedenken ist, dass die Befugnis eines niedersächsischen Untersuchungsausschusses zur Vereidigung durch die Landesverfassung garantiert sein kann. Durch Artikel 27 Absatz 6 Satz 2 der Niedersächsischen Verfassung sind, soweit nichts anderes bestimmt ist, die Vorschriften über das Strafprozessrecht anzuwenden. Damit will Artikel 27 sicherstellen, dass der Untersuchungsausschuss seine Untersuchung in sinngemäßer Anwendung des jeweiligen geltenden Verfahrensrechts führt.²³² Und im 19. Parlamentarischen Untersuchungsausschuss wurde die Auffassung vertreten, dass es sozusagen abenteuerlich wäre, wenn durch eine bundesgesetzliche Regelung der Inhalt der Niedersächsischen Verfassung konterkariert würde. Der Gesetzgeber ist nämlich nicht zur authentischen Verfassungsinterpretation befugt.²³³ Der Verzicht auf die Befugnis, Zeugen und Sachverständige zu vereidigen, hat keine nach Artikel 27 Absatz 6 Niedersächsische Verfassung berührende Wirkung, sondern ist nichts anderes als die durch Gesetz beschlossene Selbstbindung des Parlaments auf die Vereidigung in zukünftigen Untersuchungsausschüssen zu verzichten.²³⁴ Diese Problematik macht aber die Erforderlichkeit eines parlamentarischen Untersuchungsausschussgesetzes sehr deutlich. Auch deshalb habe ich in der Plenardebatte ausgeführt: Unabhängig davon, ob eine Vereidigung möglich sein soll oder nicht, ist es bei dieser hohen Strafandrohung eines Rechtsstaates unwürdig, auf klare gesetzliche Regeln zu verzichten.²³⁵

231 Ob eine Vereidigung auch ein Minderheitenrecht ist wird hier nicht weiter erörtert, da mit diesem Gesetzesentwurf auf eine mögliche Vereidigung verzichtet wird.

232 Vgl. BVerfG 76: 363, 385 f.

233 Schröder, 57. DJT: E 121 f.

234 Vgl. Wiefelspütz: 269.

235 Bockmann, Stengr. Ber. LT, 137. S. v. 16.1.2008: 16448.

4.3.2.28.4.6 Ergebnis

Eine Vereidigung sollte aber im Gegensatz zu vielen anderen Bundesländern aus vier Gründen in einem Niedersächsischen Untersuchungsausschussgesetz nicht verankert sein:

Die Idee, eine wahrheitsgemäße Aussage durch Vereidigung herbeizuführen ist inzwischen als veraltet anzusehen, da inzwischen belegt zu sein scheint, dass die Zeugen eher in den Meineid getrieben werden, als dass sie ihre Aussage der Wahrheit anpassen.

Des Weiteren ist fraglich, ob bei einem politischen Untersuchungsverfahren ein Meineid überhaupt ein angemessenes Mittel ist, weil nicht wie bei Gerichten das Schutzgut einer funktionierenden Rechtspflege im Hintergrund steht.

Weiterhin hat das OLG Celle ausgeführt, dass eine Verurteilung wegen Meineides nach § 154 Absatz 1 Strafgesetzbuch nach der Gesetzesänderung durch den Bundesgesetzgeber nicht mehr in Frage kommt, da ein Untersuchungsausschuss keine „zur Abnahme von Eiden zuständige Stelle“ sei. Es komme lediglich eine Bestrafung wegen uneidlicher Falschaussage nach § 153 Absatz 1 Strafgesetzbuch in Betracht.

Dies führt zur Gefahr des Missbrauches des Eides als – nun rein symbolisches – politisches Kampfmittel.²³⁶

Deshalb kann die Option für ein Niedersächsisches Untersuchungsausschussgesetz nur lauten: Verzicht auf eine Vereidigung in Untersuchungsausschüssen.

4.3.2.29 Entwurf für einen § 21 (Beendigung der Vernehmung)

1. Den Zeugen ist das Protokoll über ihre Vernehmung zuzustellen.
2. Der Untersuchungsausschuss stellt durch Beschluss fest, dass die Vernehmung des jeweiligen Zeugen abgeschlossen ist.
3. Zeugen sind nach ihrer Vernehmung durch die Vorsitzende oder den Vorsitzenden darüber zu belehren, unter welchen Voraussetzungen diese gemäß Absatz 2 abgeschlossen ist.

236 Groß, JR 1964: 327.

4.3.2.30 Begründung

§ 21 des vorgestellten Entwurfes beinhaltet dem Grunde nach eine Schutzvorschrift für die Zeuginnen oder den Zeugen. Mit Absatz 1 wird den Zeugen die Möglichkeit gegeben, ihre Aussage im ursprünglichen Wortlaut zu überprüfen und gegebenenfalls zu korrigieren. Absatz 2 ist von besonderer Bedeutung für in Frage kommende Korrekturwünsche, dies betrifft insbesondere die strafrechtlichen Konsequenzen. Bis zum Entscheidungszeitraum des Beschlusses kann der Zeuge oder die Zeugin keine uneidliche Falschaussage vor dem Untersuchungsausschuss begehen. Nach diesem Beschluss kommt das Ausschussprotokoll als Grundlage für ein eventuelles strafrechtliches Verfahren in Betracht.

4.3.2.31 Entwurf für einen § 22 (Sachverständige)

1. Sachverständige haben der Ernennung Folge zu leisten, wenn sie zur Erstattung von Gutachten der geforderten Art öffentlich bestellt sind, die Wissenschaft, die Kunst oder das Gewerbe, deren Kenntnis Voraussetzung der Begutachtung ist, öffentlich zum Erwerb ausüben oder wenn sie zu ihrer Ausübung öffentlich bestellt oder ermächtigt sind. Zur Erstattung von Gutachten sind auch die verpflichtet, die sich hierzu gegenüber dem Untersuchungsausschuss bereit erklären haben.
2. Auf Sachverständige sind die Vorschriften der §§ 18 Absatz 1 und 2, 19 Absatz 1 und 2 und 20, 21 entsprechend anzuwenden, soweit nicht nachfolgend abweichende Regelungen getroffen sind. Die Auswahl der zuzuziehenden Sachverständigen erfolgt durch den Untersuchungsausschuss.
3. Der Untersuchungsausschuss soll mit Sachverständigen eine Absprache treffen, innerhalb welcher Frist das Gutachten erstellt wird. Weigern sich die zur Erstattung des Gutachtens verpflichteten Sachverständigen eine angemessene Frist abzusprechen, oder versäumen sie die abgesprochene Frist, so kann der Untersuchungsausschuss gegen sie ein Ordnungsgeld bis zu 10000 Euro festsetzen. Dasselbe gilt, wenn die ordnungsgemäß geladenen Sachverständigen nicht erscheinen oder sich weigern, ihr Gutachten zu erstatten oder zu erläutern; in diesen Fällen kann der Untersuchungsausschuss zugleich dem Sachverständigen oder die Sachverständige durch die Säumnis oder Weigerung verursachten Kosten auferlegen.

4.3.2.32 Begründung

In diesem Gesetzesentwurf ist die Konkretisierung des in Frage kommenden, zu benennenden Sachverständigenkreises textgleich mit dem Hamburger Untersuchungsausschussgesetz aus der Strafprozessordnung entnommen. Anders als in der Strafprozessordnung wird die Auswahl des oder der Sachverständigen nicht vom Richter, sondern vom Untersuchungsausschuss vorgenommen. Auf einen Sachverständigeneid im Sinne des § 79 Strafprozessordnung ist aus den oben genannten Gründen verzichtet worden. Um Verschleppungsabsicht zu vermeiden und eine koordinierte Terminierung der Zeugenvernehmungen zu ermöglichen, soll eine Fristabsprache mit dem Sachverständigen erfolgen. Ein Ordnungsgeld kann für die Fälle der Fristversäumung, des Nichterscheinens oder der Weigerung, das Gutachten zu erläutern, festgesetzt werden.

4.3.2.33 Entwurf für einen § 23 (Herausgabepflicht)

1. Wer einen Gegenstand, der als Beweismittel für die Untersuchung von Bedeutung sein kann, in seinem Gewahrsam hat, ist verpflichtet, ihn auf Verlangen des Untersuchungsausschusses vorzulegen und auszuliefern. Diese Pflicht besteht nicht, soweit das Beweismittel Informationen enthält, deren Weitergabe wegen ihres streng persönlichen Charakters für die Betroffenen unzumutbar ist.
2. Im Falle der Weigerung kann das zuständige Gericht auf Antrag des Untersuchungsausschusses gegen den Gewahrsamsinhaber oder die Gewahrsamsinhaberin ein Ordnungsgeld bis zu 10000 Euro festsetzen. Das zuständige Gericht kann auf Antrag des Untersuchungsausschusses oder eines Fünftels seiner Mitglieder zur Erzwingung der Herausgabe die Haft anordnen. § 19 Absatz 4 gilt entsprechend. Die in diesem Absatz bestimmten Ordnungs- und Zwangsmittel dürfen gegen Personen, die nach § 19 Absatz 1 zur Verweigerung des Zeugnisses oder der Auskunft berechtigt sind, nicht verhängt werden.
3. Werden Gegenstände nach Absatz 1 nicht freiwillig vorgelegt, so entscheidet auf Antrag des Untersuchungsausschusses oder eines Fünftels seiner Mitglieder das zuständige Gericht über die Beschlagnahme und die Herausgabe an den Untersuchungsausschuss. Zur Beschlagnahme der in Absatz 1 bezeichneten Gegenstände kann das zuständige Gericht auch die Durchsuchung anordnen, wenn Tatsachen vorliegen, aus denen zu schließen ist, dass der gesuchte Gegenstand sich in den zu durchsuchenden

den Räumen befindet. Die §§ 97, 104, 105 Absatz 2 und 3, 106, 107 und 109 der Strafprozessordnung finden entsprechende Anwendung.

4.3.2.34 Begründung

Diese Regelung ist den Vorschriften des achten Abschnitts der Strafprozessordnung nachgebildet und basiert auf den Erfahrungswerten der Untersuchungsausschüsse Flick und Neue Heimat des Deutschen Bundestages. Die Pflicht zur Herausgabe von Gegenständen nach dieser Vorschrift bezieht sich auf Gewahrsamsinhaber von beweisheblichen Gegenständen.²³⁷ Mangelt es an einer freiwilligen Herausgabe, so kann sie mit den Zwangsmittel Ordnungsgeld oder Haft durchgesetzt werden. Die Anordnung von Haft, Beschlagnahme und Durchsuchung darf nicht vom Untersuchungsausschuss, sondern nur durch das zuständige Gericht vorgenommen werden.

Die Nachbildung der Strafprozessordnung in der Form der so genannten Herausgabepflicht ist in den Untersuchungsausschussgesetzen der anderen Bundesländer nicht vorhanden oder nur bruchstückhaft erwähnt. Berlin und Saarland benennen die Herausgabepflicht, spezifizieren aber keine Zwangsmaßnahmen. Erstaunlich in diesem Zusammenhang sind jedoch die vom Gesetz eingeräumten Kompetenzen der Untersuchungsausschüsse. So ermöglicht das saarländische Untersuchungsausschussgesetz²³⁸, dass für Leichenschau, Leichenöffnung und die körperliche und geistige Untersuchung anderer Personen eine Antrag des Untersuchungsausschusses bei dem zuständigen Gericht gestellt werden kann, bei Gefahr im Verzuge bei der Staatsanwaltschaft. Das Untersuchungsausschussgesetz von Berlin²³⁹ „beschränkt“ die Möglichkeit der Beantragung in diesem Zusammenhang auf die Leichenschau, Leichenöffnung und die körperliche Untersuchung von Personen unter Einbeziehung der Strafprozessordnung. Unabhängig von der Frage, wie z. B. nach dem Gesetz vom Saarland eine Beweisverwertung der geistigen Untersuchung einer Person in einem „Hilfsorgan“ des Parlamentes vorgenommen werden kann, entsprechen die Vorschriften der Länder Berlin und Saarland

237 Gesetzesbegr. zu §24, FDP-Entwurf, Drs. 14/2363.

238 § 51 Abs. 4 SaLTG: Beschlagnahme, Durchsuchung, Leichenschau, Leichenöffnung, körperliche und geistige Untersuchung anderer Personen kann der Untersuchungsausschuss beim zuständigen Gericht beantragen. Bei Gefahr im Verzuge ist ein Ersuchen an die zuständige Stelle zu richten. Das Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis bleibt unberührt.

239 § 13 Abs. 2 UAG B: Der Untersuchungsausschuss kann bei Gericht die Anordnung der körperlichen Untersuchung von Personen sowie der Leichenschau oder Leichenöffnung beantragen. Die §§ 81c Abs. 1,2 und 4, 81d und 87 bis 89 der Strafprozessordnung finden entsprechende Anwendung.

nicht dem Anforderungsprofil eines Gesetzes für ein parlamentarisches Gremium. Die Niedersächsische Parlamentsgeschichte weist auch keinen Fall auf, der einen Bedarf für solche Gesetzesformulierungen rechtfertigen könnte. Deshalb ist mit diesem § 23 auf das Vorbild des Deutschen Bundestages, § 29 Herausgabepflicht, zurückgegriffen worden.

4.3.2.35 Entwurf für einen § 24 (Verfahren bei der Vorlage von Beweismitteln)

1. Die Durchsicht und Prüfung der Beweiserheblichkeit von Beweismitteln, die nach § 23 Absatz 1 vorzulegen sind, stehen dem Untersuchungsausschuss zu. Wendet der Gewahrsamsinhaber ein, verlangte Beweismittel seien für die Untersuchung nicht bedeutsam und betrafen ein in § 14 Absatz 1 Nr. 1 bis 4 bezeichnetes Geheimnis, so dürfen die in § 23 Absatz 2 bestimmten Ordnungs- und Zwangsmittel und die in § 243 Absatz 3 Satz 1 bezeichnete Herausgabe nur dann angeordnet werden, wenn das Beweismittel keine Information enthält, deren Weitergabe wegen ihres strikten vertraulichen Charakters für die Betroffenen unzumutbar ist und der Untersuchungsausschuss für dieses Beweismittel den Geheimhaltungsgrad GEHEIM beschlossen hat.
 2. Befinden sich die Beweismittel bei einer Strafverfolgungsbehörde, hat diese den früheren Gewahrsamsinhaber vor der Vorlage an den Untersuchungsausschuss zu unterrichten.
 3. Beweismittel, die sich für das Beweisergebnis als unerheblich erweisen, sind an den Gewahrsamsinhaber zurückzugeben.
 4. Nach Durchsicht und Prüfung der in Absatz 1 bezeichneten Beweismittel kann der Untersuchungsausschuss die Aufhebung der Einstufung in den Geheimhaltungsgrad GEHEIM beschließen, soweit die Beweismittel für die Untersuchung erheblich sind. Betreffen sie ein in § 14 Absatz 1 Nr. 1 bis 4 bezeichnetes Geheimnis, so darf der Untersuchungsausschuss den Beschluss nach Satz 1 nur dann fassen, wenn ihre öffentliche Verwendung zur Erfüllung des Untersuchungsauftrages unerlässlich und nicht verhältnismäßig ist.
- Vor der Beschlussfassung nach Absatz 4 Satz 1 ist der verfügungsberechtigte Inhaber oder die Inhaberin des Beweismittels zu hören. Widerspricht er oder sie der Aufhebung des Geheimhaltungsgrades GEHEIM, so hat die Aufhebung zu unterbleiben, wenn nicht das zuständige Gericht

auf Antrag des Untersuchungsausschusses oder eines Fünftels seiner Mitglieder diese für zulässig erklärt.

4.3.2.36 Begründung

Um dem legitimen Interesse des Untersuchungsausschusses an der Vorlage aller relevanten Beweismittel Rechnung zu tragen, andererseits dem berechtigten Interesse am Schutz privater Geheimnisse zu entsprechen, sind mit § 24 konkrete Vorgaben für das Verfahren bei der Vorlage von Beweismitteln getroffen worden.²⁴⁰ Aufklärungsinteresse und gleichwertiges Vertrauensschutzinteresse sollen bei Einwendungen des Herausgabepflichtigen durch die geheime Behandlung der Unterlagen sichergestellt werden.²⁴¹ Nach Sichtung der Unterlagen entscheidet der Untersuchungsausschuss über die Beibehaltung des Geheimhaltungsgrades. Unerhebliche Unterlagen sind vom Untersuchungsausschuss unverzüglich zurückzugeben. Im Falle der widersprochenen Aufhebung des Geheimhaltungsgrades entscheidet ein Gericht auf Antrag von mindestens ein Fünftel der Mitglieder des Untersuchungsausschusses über den weiteren Umgang mit den Unterlagen. Diese konkreten Vorgaben mit dem Umgang von Beweismaterial sind in den beiden jüngsten Untersuchungsausschussgesetzen von Mecklenburg-Vorpommern und dem Deutschen Bundestag enthalten und wurden wegen des gelungenen Ausgleichs der Interessen von Untersuchungsausschuss und Gewahrsamsinhaber bzw. Gewahrsamsinhaberin für den Entwurf dieses niedersächsischen Untersuchungsausschussgesetzes auch in wesentlichen Teile übernommen.

4.3.2.37 Entwurf für einen § 25 (Rechtliches Gehör)

1. Personen, die durch die Veröffentlichung des Abschlussberichtes in ihren Rechten erheblich beeinträchtigt werden können, ist vor Abschluss des Untersuchungsverfahrens Gelegenheit zu geben, zu den sie betreffenden Ausführungen im Entwurf des Abschlussberichtes innerhalb von zwei Wochen Stellung zu nehmen, soweit diese Ausführungen nicht mit ihnen inhaltlich in einer Sitzung zur Beweisaufnahme erörtert worden sind.
2. Der wesentliche Inhalt der Stellungnahme ist im Bericht wiederzugeben.

240 Wiefelspütz 2003: 271.

241 Vgl. Gesetzesbegr. zu § 30, FDP-Entw., BT Drs. 14/5790.

4.3.2.38 Begründung

§ 25 ist eine Schutzvorschrift für Personen, die keine Gelegenheit hatten in einem öffentlichen Untersuchungsausschuss Stellung zu nehmen, aber dennoch in ihren Rechten durch die Veröffentlichung tangiert werden. Hier handelt es sich um eine Textfassung des § 25 des Landes Schleswig-Holstein.²⁴² Der Untersuchungsausschuss hat die Möglichkeit, die Ausführungen der betroffenen Personen inhaltlich im Rahmen einer Beweisaufnahme zu erörtern oder die Stellungnahme in wesentlichen Teilen im Abschlussbericht wiederzugeben.

4.3.2.39 Entwurf für einen § 26 (Zwischenbericht, Schlussbericht)

1. Der Landtag kann während der Untersuchung jederzeit vom Untersuchungsausschuss einen Zwischenbericht verlangen.
2. Nach Abschluss der Untersuchung erstattet der Untersuchungsausschuss dem Landtag einen schriftlichen Bericht. Der Bericht hat den Gang des Verfahrens, die ermittelten Tatsachen und das Ergebnis der Untersuchung wiederzugeben.
3. Kommt der Untersuchungsausschuss nicht zu einem einvernehmlichen Bericht, so hat jedes Mitglied das Recht, ein Sondervotum in diesem Bericht abzugeben.

4.3.2.40 Begründung

Nach Abschluss der Untersuchung hat der Untersuchungsausschuss nach § 26 einen Abschlussbericht vorzulegen. Minderheitenvoten sind in dem Bericht grundsätzlich zu berücksichtigen. Dieses Recht auf ein Minderheitenvotum gilt auch dann, wenn Ausschussmitglieder nur einen Teil des Berichts für unzutreffend halten.²⁴³ Insoweit ist der § 10 der Geschäftsordnung für Untersuchungsausschüsse²⁴⁴ in diesem Entwurf in eine mögliche Gesetzesform gegossen worden. Aufgrund der Tatsache, dass Untersuchungsausschüsse politische Darstellungsgremien sind, wird eine gesetzliche Aufforde-

242 Ges. z. Regelung d. Rechts der UA v. 17.4.1993, GVBl. 1993: 145.

243 Hageböling 1996: 89.

244 § 10 GesChO d. 20. PUA: Nach Abschluss der Untersuchung ist dem Landtag ein schriftlicher Bericht vorzulegen. Der Untersuchungsausschuss ist beauftragt eines oder mehrerer seiner Mitglieder, den schriftlichem Bericht im Plenum des Landtages zu erläutern. Minderheiten können Minderheitsberichte erstatten; diese sind zusammen mit dem Abschlussbericht zu veröffentlichen.

rung,²⁴⁵ die einzelnen Auffassungen im Plenum darzustellen, für überflüssig und politikfern gehalten.

Neu an diesem Vorschlag ist, dass der Landtag einen Zwischenbericht anfordern kann. Das Bundesgesetz setzt bei einem Zwischenbericht das Vorhandensein der nächsten Parlamentswahl in naher Zukunft voraus.²⁴⁶ Ob ein Zwischenbericht erforderlich ist, sollte der Entscheidungskompetenz eines demokratisch gewählten Parlaments überlassen bleiben. Insbesondere bei langandauernden Untersuchungsausschüssen kann ein solcher Zwischenbericht für die Information der Parlamentsöffentlichkeit sinnvoll sein. Deshalb hat Bayern mit § 21 Absatz 1²⁴⁷ auch die Antragsberechtigung des Landtages über den Stand des Verfahrens des Untersuchungsausschusses in das Gesetz aufgenommen. In welcher Form das Parlament das Informationserfordernis sieht, sollte nicht vom Gesetzgeber vorgeschrieben werden, sondern der individuellen Situation angepasst werden. Deshalb ist die Vorlage eines Zwischenberichts im § 26 E UAG NI an keine gesetzlichen Bedingungen geknüpft.

4.3.2.41 Entwurf für einen § 27 (Kosten und Auslagen)

1. Die Kosten des Untersuchungsverfahrens trägt das Land Niedersachsen. Zeugen, Sachverständige und Untersuchungsbeauftragte erhalten eine Entschädigung oder Vergütung nach dem Justizvergütungs- und Entschädigungsgesetz.
2. Die Entschädigung, die Vergütung und die Erstattung der Auslagen setzt die Präsidentin oder der Präsident des Niedersächsischen Landtages fest.

4.3.2.42 Begründung

Die Kosten der Parlamentarischen Untersuchungsausschüsse trägt grundsätzlich das Land Niedersachsen. Die Einzelheiten werden von dem Landtagspräsidenten oder der Landtagspräsidentin festgelegt. Eine mögliche Kostener-

²⁴⁵ Vgl. § 10 S. 2 s. o.

²⁴⁶ § 33 Abs. 3 PUAG BT: Ist abzusehen, dass der Untersuchungsausschuss seinen Untersuchungsauftrag nicht vor Ende der Wahlperiode erledigen kann, hat dem Bundestag rechtzeitig einen Sachstandsbericht über den bisherigen Gang des Verfahrens sowie über das bisherige Ergebnis der Untersuchung vorzulegen.

²⁴⁷ Art. 21 Abs. 1 d. UAG Bay.: Der Landtag kann während der Untersuchung jederzeit vom Untersuchungsausschuss einen Bericht über den Stand des Verfahrens verlangen.

stattung für den rechtlichen Beistand von Zeugen,²⁴⁸ wie es das Untersuchungsausschussgesetz des Bundestages vorsieht, wird auf Landesebene für nicht erforderlich gehalten.

248 § 35 Abs. 2 S. 2 UAG BT: Der Untersuchungsausschuss kann auf Antrag beschließen, dass Gebühren des rechtlichen Beistandes den Zeugen erstattet werden.

5 Zusammenfassung

5.1 Die parlamentarische Kontrollfunktion der Untersuchungsausschüsse

Das deutsche Parlamentsrecht unterscheidet sich von anderen Ländern durch eine ausschließliche Besonderheit: Zurückgehend auf Max Weber hat eine qualifizierte Minderheit das Recht, einen parlamentarischen Untersuchungsausschuss¹ einzusetzen. Diese Ausnahme vom parlamentarischen Mehrheitsprinzip soll eine verfassungsrechtliche Sicherstellung der oppositionellen Kontrollfunktion in den Parlamenten gewährleisten. Denn nur ein effektiver Minderheitenschutz kann eine wirksame Aufklärung von problematischen Sachverhalten erreichen und damit der Mehrheit auch gleichzeitig die Möglichkeit nehmen, Beweisaufnahmen kontraproduktiv zu verhindern und bis zur Unkenntlichkeit zu verzögern.

Die Fraktionen und die Mitglieder des Landtages, die die Landesregierung nicht stützen haben das Recht auf Chancengleichheit. So regelt Artikel 19 Absatz 2 der Niedersächsischen Verfassung die Chancengleichheit der Opposition. Zwar vermied es der niedersächsische Verfassungsgeber der Opposition einen Aufgabenkatalog zuzuweisen.²

Nach dem Homogenitätsgebot des Artikel 28 Absatz 1 GG gilt die verfassungsmäßige Bildung und Ausübung einer Opposition als Bestandteil der freiheitlichen Grundordnung.³ Und nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts⁴ wird ihr auch die Kontrolle der Regierung zugewiesen, die in der Regel von einer Minderheit wahrgenommen wird.

Ein herausragendes Mittel der Kontrolle der Regierung durch die Opposition⁵ sind parlamentarische Untersuchungsausschüsse⁶ und Artikel 27 der Niedersächsischen Verfassung enthält eine Garantieerklärung für das Einrichten und

1 Diese Arbeit konzentriert sich auf die sog. Skandal-, bzw. Missstandsuntersuchungsausschüsse und lässt die Gesetzgebungsenquête unberücksichtigt, da die Konfliktsituationen zwischen der parlamentarischen Mehrheit und der verfassungsrechtlich legitimierten Minderheit in diesen Ausschüssen besonders deutlich hervortreten.

2 Neumann 2000, Art. 19: Rdn. 16.

3 BVerfG 2, 1 (12f.)

4 BVerfG 49, 70 (86)

5 Hucko, ZParl 1979, 304.

6 Vgl. Hermes 1994: 349.

das Durchführen dieser oppositionellen, parlamentarischen Kontrollmöglichkeit in der Form des Minderheitenrechts.

Im Gegensatz zu 14 anderen Bundesländern und dem Deutschen Bundestag hat der Niedersächsische Landtag kein Gesetz zur verfahrensrechtlichen Einrichtung, Gestaltung und dem Ablauf von Untersuchungsausschüssen erarbeitet bzw. verabschiedet. Verfassungsrechtlich wäre aber eine solche Möglichkeit gegeben, da Artikel 27 Absatz 6 Satz 1 der Niedersächsischen Verfassung beinhaltet, dass das Verfahren von Untersuchungsausschüssen vom Landtag durch ein Gesetz geregelt werden kann.

5.2 Die historische Entwicklung

Im Deutschen Reich wurde das parlamentarische Untersuchungsrecht erstmals in der Paulkirchenverfassung von 1848 erwähnt. Diese Verfassung ist jedoch niemals in Kraft getreten. In Preußen erlangte das Untersuchungsrecht zwar einen Verfassungsrang. In der parlamentarischen Praxis hat dieses Recht mangels eigener durchsetzbarer Rechte keine größere Bedeutung erlangt.

Eine Anerkennung als demokratisches Recht der Opposition erhielt das Untersuchungsrecht erst mit dem Artikel 34 der Weimarer Verfassung. Zurückgehend auf Max Weber wurde das parlamentarische Untersuchungsrecht als Minderheitenrecht ausgestaltet und damit auch das Mehrheitsprinzip der parlamentarischen Demokratie durchbrochen. Der Grund für diese Ausweitung der „Mitbestimmungsrechte“ der Minderheit lag in der veränderten Rolle der Opposition in den parlamentarischen Strukturen. Die Zeit der konträren Rollen von Parlament und Regierung hatte sich verändert. In der parlamentarischen Praxis gab es nunmehr die dem Regierungslager zugeordneten Mehrheitsfraktionen, die gemeinsam mit der Regierung agierten. Auf der anderen Seite standen die Oppositionsfraktionen mit ihrer demokratisch ausgestatteten Kontrollfunktion, deren wirksame Wahrnehmung erst durch einen Minderheitenschutz umgesetzt werden konnte. Deshalb wurde mit der Weimarer Verfassung das parlamentarische Untersuchungsrecht als Minderheitenrecht ausgestattet, um Versuchen der Mehrheit vorzubeugen, eine parlamentarische Aufklärung zu verhindern. Der heutige Artikel 44 des Grundgesetzes ist in enger Anlehnung an den Artikel 34 der Weimarer Verfassung entstanden.

5.3 Das Untersuchungsausschussrecht in Niedersachsen

Die zeitintensive Diskussion einer Niedersächsischen Verfassung dauerte in Niedersachsen von 1948 bis 1951. Für diesen verfassungslosen Zustand wählte das Land einen eigenen und ungewöhnlichen Weg und arbeitete von 1947 bis 1951 mit einer 13 Paragraphen umfassenden Notverfassung. Hinsichtlich des Rechtes für Untersuchungsausschüsse wurde der Artikel 34 der Weimarer Verfassung in dieser Notverfassung für anwendbar erklärt. In Niedersachsen wurden daher drei Untersuchungsausschüsse nach dem Recht der Weimarer Verfassung eingesetzt. Dies führte zu einer juristischen und historischen Kuriosität. In einer Zeit, in der auf Bundesebene die verfassungsmäßige Verankerung von parlamentarischen Untersuchungsrechten mit Artikel 44 des Grundgesetzes schon wieder der Vergangenheit angehörte, existierte im Land Niedersachsen zumindest auf dem Papier noch das Recht des Deutschen Reiches von 1919.

Dieser Zustand wurde mit der Ratifizierung der vorläufigen Niedersächsischen Verfassung im Jahre 1951 und dem darin enthaltenen Artikel 11 für Untersuchungsausschüsse beendet. Mit der Wiedervereinigung von Deutschland fand in Niedersachsen eine umfassende Verfassungsreform statt. Im Zuge der Neugestaltung der Niedersächsischen Verfassung wurde die Einsetzung von parlamentarischen Untersuchungsausschüssen 1993 mit Artikel 27 der Niedersächsischen Verfassung detailliert geregelt. Mit Artikel 27 Absatz 6 kann der Landtag das Verfahren der Ausschüsse durch Gesetz oder Geschäftsordnung regeln. Soweit er nichts anderes bestimmt, sind auf die Erhebungen der Ausschüsse die Vorschriften über den Strafprozess sinngemäß anzuwenden. Niedersachsen hat bisher die Option der Verfassung, ein Untersuchungsausschussgesetz zu verabschieden, nicht genutzt und führte die Verfahren der 20 einberufenen Untersuchungsausschüsse nach Geschäftsordnungen, der Strafprozessordnung, den Vorgaben der Verfassung, dem Gerichtsverfassungsgesetz und der „Niedersächsischen Parlamentstradition“ durch. Diese vielfältigen Verfahrensvorgaben für Untersuchungsausschüsse haben die anderen Bundesländer und der Deutsche Bundestag abgelehnt und in ihren Parlamenten ein Untersuchungsausschussgesetz verabschiedet. Mit Ausnahme von Hessen und Niedersachsen .

Die praktische Umsetzung der Niedersächsischen Regelungsvielfalt für Untersuchungsausschüsse besteht in Verfahrensunsicherheiten, da es sich bei der Strafprozessordnung nicht um ein maßgeschneidertes Regelwerk für ein parlamentarisches Gremium handelt. Als Beispiel sei hier die Vereidigung in Untersuchungsausschüssen genannt. Aber auch für geladene Zeugen oder

Sachverständigen ist das angewandte parlamentarische Binnenrecht der Geschäftsordnungen eine intransparente Verfahrensregel. Als Vorsitzende des 20. Parlamentarischen Untersuchungsausschusses habe ich umfassende Erfahrungen in diesem Bereich machen können. Deshalb stelle ich in dem dritten Teil dieser Arbeit einen konkreten Gesetzesentwurf vor und begründe ihn auch mit den normativen Gestaltungsmöglichkeiten anderer Bundesländer und dem Untersuchungsausschussgesetz des Deutschen Bundestages.

5.4 Der Entwurf eines Untersuchungsausschussgesetzes für Niedersachsen

Der Gesetzesentwurf beinhaltet im Wesentlichen die Vorgabe transparenter Verfahrensstrukturen unter besonderer Berücksichtigung der Minderheitenrechte und soll auch die immer wiederkehrenden „Formaldiskussionen“ in den Niedersächsischen Untersuchungsausschüssen reduzieren. Das reichhaltige und sehr unterschiedlich ausgestaltete Gesetzesmaterial anderer Parlamente ist in diesen Entwurf mit eingeflossen. Drei wesentliche Neuerungen im Vergleich zu vielen anderen Bundesländern sind ebenfalls Bestandteil dieses Entwurfes: der Verzicht auf eine Vereidigung in den Untersuchungsausschüssen, die mögliche Benennung eines oder einer Ermittlungsbeauftragten zur zeitnahen Informationsbeschaffung in einem Untersuchungsausschuss sowie die mögliche Ausnahme einer Ton- und Bildübertragung in Form einer „Live-Übertragung“ von diesen Ausschüssen. Dieser konkrete Entwurf bietet auch die Möglichkeit einer erneuten Diskussion für die Einführung eines Untersuchungsausschussgesetzes in Niedersachsen. Im Deutschen Bundestag hat diese Diskussion bis zur Umsetzung 50 Jahre gedauert. Niedersachsen ist 62 Jahre alt. Von daher bietet diese Arbeit ausreichendes Material, um den Diskussionsprozess eines niedersächsischen Untersuchungsausschussgesetzes zu einem glücklichen Ende zu verhelfen.

Literatur

- Albrecht-Baba, Alexandra, Das Beweiserhebungsrecht parlamentarischer Untersuchungsausschüsse, Berlin 2005.
- Anschütz, Gerhard, Thoma, Richard (Hrsg.), Handbuch des deutschen Staatsrechts, Band 2, Tübingen 1932, (zitiert: Bearbeiter in: Anschütz/Thoma).
- Apelt, Willibald, Geschichte der Weimarer Verfassung, 2. Aufl. München 1964.
- Bachmaier, Hermann, Plädoyer für ein besseres Untersuchungsausschußrecht, RuP 2000, S. 197 ff.
- Bachmaier, Hermann, Der Ermittlungsbeauftragte im Spannungsfeld zwischen gerichtsähnlicher Aufklärungsarbeit und parlamentarischer Auseinandersetzung- eingesetztgeberisches Experiment mit Zukunft, NJW 2002, S. 348 f.
- Baum, Karl Berthold, Reform der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse durch Einschaltung parlamentsfremder Personen, ZParl 1974, S. 530 ff.
- Beckedorf, Ingo, Die Rechtsstellung des betroffenen im parlamentarischen Untersuchungsausschuss, ZParl 1989, S. 35 ff.
- Becker, Walter, Ein Beitrag zum Recht der Parlamentarischer Untersuchungsausschüsse, DÖV 1964, S. 505 ff.
- Becker, Walter, Das Recht Parlamentarischer Untersuchungsausschüsse, ZParl 1972, S. 425 ff.
- Binder, Reinhart, Die „Öffentlichkeit“ nach Art. 42 Abs. 1 Satz 1, 44 Abs. 1 Satz 1 und das Recht der Massenmedien zur Berichterstattung, DVBl 1985, S. 1112 ff.
- Biedermann, Franz, Die Untersuchungsausschüsse im deutschen Staatsrecht, Halle 1929.

- Böckenförde, Ernst-Wolfgang, Parlamentarische Untersuchungsausschüsse und kommunale Selbstverwaltung, AöR 1978, S. 1 ff.
- Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Dolzer, Rudolf, Vogel, Klaus (Hrsg.), 132. Lieferung, Stand Dez. 2008, Heidelberg, (zitiert: Bearbeiter in BK, GG).
- Breedveld, Willem, Inquisiteur wider Willen, Parlamentarische Untersuchungsausschüsse in Niederlanden, Zparl 1989, S. 66 ff.
- Broker, Lars, Parlamentarisches Untersuchungsverfahren und Zurückhaltungsgebot, ZParl 1999, S. 739 ff.
- Busse, Volker, Der Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung im Spannungsfeld der staatlichen Gewalten, DÖV 1989, S. 45 ff.
- Bickel, Heribert, Empfiehlt es sich eine gesetzliche Neuordnung der Rechte und Pflichten Parlamentarischer Untersuchungsausschüsse? Verhandlungen des 57. Deutschen Juristentages, Band 2, Teil M, München 1988, M 7 ff.
- Caduff, Claudio, Drei systematische Dimensionen des Politikbegriffs, Politische Bildung Home, Luzern 2009.
- Carstens, Karl, Untersuchungsausschüsse als Mittel parlamentarischer Kontrolle, S. 255 ff.
- Chrzescinski, Karl, Untersuchungsausschüsse, DJZ 1925, Sp. 1074 ff.
- Ciesinski, Horst, Rechtsgrundlagen, in Damkowski (Hrg.), Der parlamentarische Untersuchungsausschuß, Frankfurt, 1987.
- Cordes, Bernhard, Das Recht der Untersuchungsausschüsse des Bundestages (Art. 44 BGG) Münster 1958.
- Damkowski, Wulf, (Hrsg.), Der parlamentarische Untersuchungsausschuss, Frankfurt, 1987.
- Damkowski Wulf, Für eine gesetzliche Neuordnung der Rechte und Pflichten Parlamentarischer Untersuchungsausschüsse, ZRP 1988, S. 340 ff.
- Damkowski, Wulf, in: Thaysen/Schüttemeyer, Der aktuelle Regelungsbedarf im Recht der Parlamentarischen Untersuchungsausschüsse, Baden-Baden 1988.
- Danckert, Peter, Aussagezwang im parlamentarischen Untersuchungsausschuss, ZRP 2000, S. 476 ff.

- Der Parlamentarische Rat 1948-1949, Akten und Protokolle, hrsg. Für den Deutschen Bundestag für das Bundesarchiv, Band2, Der Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee, bearbeitet von Bucher, Peter, Boppard am Rhein 1981.
- Denninger, Erhard/Schneider, Hans-Peter (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 3. Aufl. Neuwied 2001.
- Deppenheuer, Otto, Winands, Günther, Der parlamentarische Untersuchungsauftrag: inhaltliche Bestimmtheit und thematische Reichweite, ZRP 1988, S. 258 ff.
- Di Fabio, Udo, Rechtsschutz im parlamentarischen Untersuchungsverfahren, Berlin 1987.
- Dreier Horst, Grundgesetz, Kommentar, Band 2, Artikel 20-82, 2. Auflage, Tübingen 2006, (zitiert: Bearbeiter in: Dreier, GG).
- Ehmke, Horst, Empfiehlt es sich, Funktion, Struktur und Verfahren der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse grundlegend zu ändern? Gutachten in: Verhandlungen des 45. Deutschen Juristentages 1964 in Karlsruhe, München 1965, Band 2, Teil 3.
- Engels, Dieter, Parlamentarisches Untersuchungsrecht und der Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung, JURA 1990, S. 71 ff.
- Emmerich, Paul, Das Untersuchungsrecht des deutschen Bundestages, Marburg 1933.
- Fischer, Thomas, Strafgesetzbuch und Nebengesetze, Kommentar, 55.Aufl., München 2008.
- Fraenkel, Ernst, Diktatur des Parlaments?, ZfP 1954, S. 99 ff.
- Friedrich, Klaus-Dieter, Der parlamentarische Untersuchungsausschuss: Entwicklung, Stellung und Kompetenzen, Mannheim 1990.
- Gärtner, Karl-Heinz, Die parlamentarischen Untersuchungsausschüsse, Würzburg 1954.
- Gascard, Johannes Rainer, Das parlamentarische Untersuchungsrecht in rechtsvergleichender Sicht (England, USA, Deutschland), Kiel 1966.
- Glauben, Paul, Möglichkeiten und Grenzen parlamentarischer Untersuchungsausschüsse, Wahrheitssuche und parteipolitisches Kalkül – Verfahrensrechtliche Probleme DRiZ 1992, S. 395 ff.

- Glauben, Paul, Brocker, Lars, Das Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse in Bund und Ländern, Köln 2005 (zitiert: Bearbeiter in: Glauben/Brocker).
- Groß, Karl- Heinz, Vereidigung im parlamentarischen Untersuchungsausschuss? ZRP 2002, S. 91 f.
- Groß, Phillip, Groß, Rolf, Das Zutrittsrecht zu Verhandlungen der Untersuchungsausschüsse nach Art. 43 Abs. 2 GG, JR 1963, S. 335 ff.
- Groß, Philipp, Groß, Rolf, Empfiehlt es sich, Funktion, Struktur und Verfahren der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse grundlegend zu ändern? JR 1964, S. 327 ff.
- Günther, Ulrich, Seiler, Rudolf, Vereidigung von Zeugen durch parlamentarische Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestages, NSTZ 1993, S. 305 ff.
- Hagebölling, Lothar, Niedersächsische Verfassung, Kommentar, Wiesbaden 1996.
- Hamm, Rainer, Keine Vereidigung von Untersuchungsausschüssen, ZRP 2002, S. 11 ff.
- Hatschek, Julius, Englische Verfassungsgeschichte bis zum Regierungsantritt der Königin Viktoria, München 1913.
- Hatschek, Julius, Deutsches und Preußisches Staatsrecht, Band 1, Berlin 1922.
- Heck, Karl, Das parlamentarische Untersuchungsrecht, Stuttgart 1925.
- Heine, Claudia, Parteipolitik oder Sachaufklärung, Das Parlament, Nr. 17, 25.04. 2005.
- Heinemann, Gustav, Empfiehlt es sich, Funktion, Struktur und Verfahren der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse grundlegend zu ändern? Verhandlungen des 45. Deutschen Juristentages 1964 in Karlsruhe, München 1965, Band II, E 53 ff.
- Herbst, Heiner, in Thaysen/Schüttemeyer, Der aktuelle Regelungsbedarf im Recht Der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse, Baden-Baden 1988.
- Hempfer, Walter, Zur Änderungsbefugnis der Parlamentsmehrheit bei Minderheitsanträgen auf Einsetzung von Untersuchungsausschüssen, ZParl 1979, S. 295 ff.

- Hermes, Georg, Das Minderheitenrecht auf eine parlamentarische Untersuchung, in: Gegenrede: Aufklärung – Kritik – Öffentlichkeit; Festschrift für Ernst Gottfried Mahrenholz, hrg. von Herta Däubler Gmelin, Klaus Kinkel u. a., Baden – Baden 1994, S. 349 ff.
- Heydebreck, Claus-Joachim, Empfiehlt es sich, Funktion, Struktur und Verfahren der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse grundlegend zu ändern? Verhandlungen des 45. Deutschen Juristentages, 1964 in Karlsruhe, München 1965, Band II, E 7 ff.
- Hilf, Meinhard, Untersuchungsausschüsse vor Gerichten, NVwZ 1987, S. 537 ff.
- Hilwig, Arnd, Das parlamentarische Untersuchungsrecht in Niedersachsen, NdsVBl. 2005, 38 ff.
- Hucko, Elmar, Der parlamentarische Untersuchungsausschuß auf dem Gebiet der Verteidigung, ZParl 1979, S. 304 ff.
- Jagau, Hauke, Wessels Hartmut, Schneider Hans-Peter (Hrsg.), Zwischen Aufklärung und Kampf: Reform des Untersuchungsrechts, Baden-Baden 1988.
- Jekewitz, Jürgen, Parlamentarische Akteneinsicht mit Hilfe des Bundesverfassungsgerichts? DÖV 1984, S. 187 ff.
- Jekewitz, Jürgen, Parlamentarische Untersuchungsausschüsse und Minderheitenrechte, RuP 1987, S. 23 ff.
- Jekewitz, Jürgen, Parlamentarische Untersuchungsverfahren – sinnlos oder nur missverstanden? RuP 2000, S. 215 ff.
- Kästner, Karl-Hermann, Parlamentarisches Untersuchungsrecht und parlamentarische Kontrolle, NJW 1990, S. 2649 ff.
- Kahn, Josef, Parlamentarische Untersuchungsausschüsse (Art. 34 R. V.), Gießen 1931.
- Karpen, Ulrich, Besprechung von Johannes Masing: Parlamentarische Untersuchungen privater Sachverhalte, AöR 2000, S. 302 ff.
- Kaufhold, Helmut, Das parlamentarische Untersuchungsverfahren, Göttingen 1928.
- Kaufmann, Erich, Untersuchungsausschuss und Staatsgerichtshof, Berlin 1920.

- Kempf, Eberhard, Untersuchungsausschuss- Strafverfahren. Synergie oder Blockade? AnwBl 2000, S. 513 ff.
- Keßler, Uwe, Die Aktenvorlage und Beamtenaussage im parlamentarischen Untersuchungsverfahren, AÖR Band 88 (1963), S. 313 ff.
- Kintzi, Heinrich, Die Rechtsstellung der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse in der Bundesrepublik Deutschland, Kiel 1956.
- Kipke, Rüdiger, Die Untersuchungsausschüsse des deutschen Bundestages, Praxis und Reform der parlamentarischen Enquete, Berlin 1985.
- Kipke, Rüdiger, Die Untersuchungsausschüsse des Europäischen Parlaments, ZParl 1989, S. 488 ff.
- Kölbel, Ralf, Morlok, Martin, Geständniszwang in parlamentarischen Untersuchungen? ZRP 2000, S. 217 ff.
- Köhler, Marc, Die Grenzen des Rechts der parlamentarischen Untersuchung im Privatbereich, NVwZ 1995, S. 664 f.
- Kohlmann, Günther, Zur Rechtsstellung der Aussageperson vor parlamentarischen Untersuchungsausschüssen, JA 1984, S. 670 ff.
- Kopf, Hinrich-Wilhelm, Niedersächsische Verfassungsideen, Der Spiegel v. 16.8.1947, S.17.
- Korte, Heinrich, Verfassung und Verwaltung des Landes Niedersachsen, 1.Aufl. Göttingen 1962.
- Korte Heinrich, Rebe Bernd, Verfassung und Verwaltung des Landes Niedersachsen, 2. Aufl., Göttingen 1986.
- Kretschmer, Gerald, Bedarf es eines Gesetzes für Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestages? DVBl 1988, S. 811 ff.
- Lässig, Curt, Beschränkungen des Beweiserhebungsrechts parlamentarischer Untersuchungsausschüsse- insbesondere aufgrund des Bundesstaatsprinzips, DÖV 1976, S. 727 ff.
- Laage, Clea, Strube, Lothar, Schneider Hans-Peter (Hrsg.), Zwischen Aufklärung und politischen Kampf: Das Untersuchungsrecht als Minderheitsrecht, Baden-Baden 1988.
- Lenz, Christofer, Verpflichtung zur Fortsetzung der Beweisaufnahme im Visa-Untersuchungsausschuss, NJW 2005, S. 2495 ff.
- Lewald, Walter, Ênqueterecht und Aufsichtsrecht, AÖR Band 5 (1923), S. 269 ff.

- Linck, Joachim, Die Öffentlichkeit der Parlamentsausschüsse aus verfassungsrechtlicher und rechtspolitischer Sicht, DÖV 1973, S. 513 ff.
- Lüdemann, Jörn, Ärger um den Untersuchungsausschuß, JA 1996, S. 959 ff.
- Masing, Johannes, Parlamentarische Untersuchungen privater Sachverhalte: Art. 44 GG als staatliches Kontrollrecht, Tübingen 1998.
- Maunz, Theodor/Düring, Günther (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Loseblattsammlung, Band 2, München, Stand: 45. Lieferung, 2005 (zitiert: Bearbeiter: Maunz/Düring, GG).
- May, Thomas Erskine, Treatise on the law, Privileges, Proceedings and the Usage of Parliament, 21. st., Ed., 1989.
- Mayntz, Gregor, Die Fernsehberichterstattung über den deutschen Bundestag, Zparl 1993, S. 351 ff.
- Meißner, Otto, Das neue Staatsrecht des Reichs und seiner Länder, Berlin 1921.
- Memminger, Gerhard, Parlamentarische Kontrolle der Regierung durch Untersuchungsausschüsse, DÖV 1986, S. 15 ff.
- Merg, Emil, Die Öffentlichkeit der Parlamentsverhandlung, Berlin 1920.
- Meyer-Bohl, Christof, Die Grenzen der Pflicht zur Aktenvorlage und Aussage vor parlamentarischen Untersuchungsausschüssen, Berlin 1992.
- Meyer-Großner, Strafprozessordnung, Kommentar, 46. Aufl., München 2003.
- Mohl von, Robert, Staatslehre, Band 1, Tübingen 1860.
- Morlok, Martin, Mehr Effektivität für Untersuchungsausschüsse: Einige Vorschläge, RuP 2000, S. 208 ff.
- Müller, Mathias, Rechtsgrundlagen und Verfahrenspraxis der Parlamentarischen Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestages, Dresden 2003.
- Müller-Meinigen, 6. Deutsche Juristentag, abgedruckt im Anhang zu: DRZ 1925, S. 44 ff.
- Naßmacher, Hiltrud, Politikwissenschaft, 5. Aufl. München 2004.
- Neumann, Heinzgeorg, Die Niedersächsische Verfassung, Handkommentar, 3. Aufl. Boorberg Verlag 2000.

- Neumann, Heinzgeorg, Zur Zeugeneinvernahme durch einen Untersuchungsausschuß des Niedersächsischen Landtages, ZParl 1985, S. 513 ff.
- Neumann, Heinzgeorg, Das berufliche Zeugnisverweigerungsrecht des Abgeordneten eine Essentiale der Opposition, ZParl 2000, S. 797 ff.
- Nohlen, Dieter, (Hrsg.) Wörterbuch Staat und Politik, Bonn 1998.
- Pabel, Katharina, Verhängung von Beugehaft durch einen Untersuchungsausschuss, NJW 2000, S. 788 ff.
- Partsch, Karl Josef, Empfiehlt es sich, Funktion, Struktur und Verfahren der Parlamentarischen Untersuchungsausschüsse grundlegend zu ändern? Gutachten in: Verhandlungen des 45. Deutschen Juristentages 1964 in Karlsruhe, München 1965, Band I, Teil 3.
- Pietzner, Rainer, Das Zutrittsrecht der Bundesregierung im parlamentarischen Untersuchungsverfahren, JR 1969, S. 43 ff.
- Plöhn, Jürgen, Untersuchungsausschüsse der Landesparlamente als Instrument der Politik, Opladen, 1991.
- Quaas, Michael, Zuck, Rüdiger, Ausgewählte Probleme zum Recht des parlamentarischen Untersuchungsausschusses, NJW 1988, S. 1873 ff.
- Redlich, Josef, Recht und Technik des englischen Parlamentarismus, Leipzig, 1905.
- Rinck, Hans-Justus, Verfassungsrechtliche Grenzen der Beeidigungsbefugnis parlamentarischer Untersuchungsausschüsse, DVBl 1964, S. 706 ff.
- Risch, Ben Michael, Prozessuale Aspekte des Untersuchungsausschussgesetzes, DVBl 2003, S. 1418 ff.
- Rixen, Stephan, Die Eidesleistung vor Untersuchungsausschüssen des Deutschen Bundestages, JZ 2002, S. 435 ff.
- Sandtner, Walter, Zwischenbilanz der Enquete-Kommission Verfassungsreform, ZParl 1973, S. 80 ff.
- Schaefer, Christoph, Vereidigung im parlamentarischen Untersuchungsausschuss, NJW 2002, S. 490 ff.
- Schäfer, Friedrich, Der Untersuchungsausschuß: Kampfstätte oder Gericht? ZParl 1974, S. 496 ff.
- Schenke, Wolf-Rüdiger, Empfiehlt sich eine gesetzliche Neuordnung der Rechte und Pflichten parlamentarischer Untersuchungsausschüsse? JZ 1988, S. 805 ff.

- Schleich, Albrecht, Das parlamentarische Untersuchungsrecht des Bundestages, Berlin 1985.
- Schmidt, Henri, Chancen parlamentarischer Regierungskontrolle, Hamburg 2004.
- Schmidt, Walther, Informationsanspruch des Abgeordneten und Ausschußbesetzung, DÖV 1986, S. 236.
- Schmidt-Hartmann, Achim, Schutz der Minderheit im parlamentarischen Untersuchungsverfahren, Frankfurt a. M. 1994.
- Schmidt-Jortzig, Änderungen der Vorläufigen Niedersächsischen Verfassung, Gutachten, Bericht des Sonderausschusses Niedersächsische Verfassung, 2. Öffentliche Sitzung vom 7.2.1991, S. 511 ff.
- Schneider, Hans-Peter, Empfiehlt sich eine gesetzliche Neuordnung der Rechte und Pflichten Parlamentarischer Untersuchungsausschüsse? Gutachten in: Verhandlungen des 57. Deutschen Juristentages 1988 in Mainz, Band I, Teil M 99, München 1988.
- Schneider, Hans-Peter, Verfassungsrechtliche Bedeutung und politische Praxis der parlamentarischen Opposition, in: Schneider/Zeh, S. 1055 ff., Berlin 1989.
- Schneider, Hans-Peter, Spielregeln für den investigativen Parlamentarismus, NJW 2001, S. 2604 ff.
- Schneider, Hans-Peter, Welche Änderungen der Vorläufigen Niedersächsischen Verfassung sind unter Berücksichtigung der bisherigen Erfahrungen mit den Verfassungen der Bundesländer und mit Blick auf die künftige Stellung der deutschen Länder in der Europäischen Gemeinschaft zu empfehlen? Gutachten, Protokoll des Sonderausschusses „Niedersächsische Verfassung“ vom 7.2.1991, S. 498 ff.
- Schneider, Hans-Peter, Die hilflosen Aufklärer, NJW 2000, S. 3332 ff.
- Schröder, Meinhard, Minderheitenschutz im parlamentarischen Untersuchungsverfahren, ZParl 1986, S. 367 ff.
- Schröder, Meinhard, Empfiehlt sich eine gesetzliche Neuordnung der Rechte und Pflichten Parlamentarischer Untersuchungsausschüsse? Gutachten in: Verhandlungen des 57. Deutschen Juristentages 1988 in Mainz, Band I, Teil E, München 1988.
- Schröder, Meinhard, in Thaysen/ Schüttemeyer (Hrsg.), Bedarf das Recht der Untersuchungsausschüsse einer Reform, Baden-Baden 1988.

- Schröder, Meinhard, Untersuchungsausschüsse in: Schneider/Zeh (Hrsg.), in: Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland, S. 1245 ff., Berlin 1989.
- Schröder, Stephen, Das parlamentarische Untersuchungsrecht der Weimarer Reichsverfassung im Spiegel der zeitgenössischen Staatslehre und Rechtsprechung, ZParl 1999, S. 715 ff.
- Sebaldt, Martin, Die Thematisierungsfunktion der Opposition: Die parlamentarische Minderheit des Deutschen Bundestages als innovative Kraft im politischen System der Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt/Main 1992.
- Simons, Wolfgang, Das parlamentarische Untersuchungsrecht im Bundesstaat, Berlin 1991.
- Stark, Christian, Die neue Niedersächsische Verfassung von 1993, NdsVBl 1994, S. 2 ff.
- Steffani, Winfried, Funktionen und Kompetenz parlamentarischer Untersuchungsausschüsse Politische Vierteljahresschrift 1 (1960), S. 153 ff.
- Steffani, Winfried, Zur Unterscheidung parlamentarischer und präsidentieller Regierungssysteme, ZParl 1983, S. 390 ff.
- Steffani, Winfried, Parteien als soziale Organisationen. – Zur politologischen Parteienanalyse, ZParl, 1988, S. 549 ff.
- Steffani, Winfried, Formen, Verfahren und Wirkungen der parlamentarischen Kontrolle, in: Schneider/Zeh (Hrsg.), in: Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland, S. 1325 ff., Berlin 1989.
- Troßmann, Hans, Parlamentsrecht des Deutschen Bundestages, München 1977.
- Troßmann, Hans, Roll, Hans-Achim, Parlamentsrecht des deutschen Bundestages, Ergänzungsband, München 1981.
- Vetter, Joachim, Zur Frage der Aktenvorlagepflicht der Exekutive gegenüber den Parlamentsausschüssen, DÖV 1986, S. 590 ff.
- Vetter, Joachim, Verfassungsrechtliche Grenzen der Beweiserhebung parlamentarischer Untersuchungsausschüsse, DÖV 1987 S. 426 ff.

- Vetter, Joachim, Zur Abnahme des Zeugeneides im parlamentarischen Untersuchungsverfahren. Umgang und Grenzen des Minderheitenschutzes, ZParl 1988, S. 70 ff.
- Vormbaum, Thomas, Falsche uneidliche Aussage vor parlamentarischen Untersuchungsausschüssen, JZ 2002, S. 166 ff.
- Wagner, Heinz, Uneidliche Falschaussage vor parlamentarischen Untersuchungsausschüssen, GA 1976, S. 257 ff.
- Weber, Max, Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschland, München, Leipzig, 1918, abgedruckt in: Max Weber, Gesammelte politische Schriften, hrsg. Johannes Winkelmann, 3. Aufl. Tübingen 1971, S. 306 ff.
- Weustermann, Ulrich, Steuergeheimnis und parlamentarischer Untersuchungsausschuss, Würzburg 1982.
- Wiefelspütz, Dieter, Untersuchungsausschuss und öffentliches Interesse, NVwZ 2002, S. 10 ff.
- Wiefelspütz, Dieter, Der Eid im Untersuchungsausschuss, ZRP 2002, S. 14 ff.
- Wiefelspütz, Dieter, Das Untersuchungsausschussgesetz, Baden-Baden, 2003.
- Wiefelspütz, Dieter, Parlamentarisches Untersuchungsrecht, Darstellung am Beispiel des Untersuchungsausschussgesetzes des Landes Mecklenburg-Vorpommern, ZG 2003, S. 35 ff.
- Wulff, Christian, Landesgeschichte im Landtag, Niedersächsischer Landtag, Hannover 2007.
- Zeh, Wolfgang, Regelungsbedarf und Regelungschancen für das Verfahren parlamentarischer Untersuchungsausschüsse, DÖV 1988, S. 701 ff.
- Zweig, Egon, Die parlamentarische Enquete nach deutschem und österreichischem Recht, ZfP Band 6 (1913), S. 265 ff.