

## Die zeitliche Begrenzung des Untersuchungsausschusses

Björn-Christian Kleih und Christine Rex\*

Dass der Tätigkeit eines Untersuchungsausschusses<sup>1</sup> zeitliche Grenzen gesetzt sind, ist nichts Neues: Sie endet als Folge der Diskontinuität mit dem Ablauf der Wahlperiode des Parlaments, das ihn eingesetzt hat.<sup>2</sup> Ebenso selbstverständlich ist es, dass der Untersuchungsausschuss vor Ablauf der Wahlperiode enden kann, weil er seine Untersuchung abgeschlossen hat.<sup>3</sup> Schon der Einsetzungsbeschluss soll nämlich ein in überschaubarer Zeit durchführbares Arbeitsprogramm vorgeben.<sup>4</sup> Schließlich besteht noch die Möglichkeit, dass das Parlament die Auflösung des Ausschusses vor Abschluss der Untersuchung beschließt.<sup>5</sup>

Bislang nur wenig Beachtung gefunden hat dagegen der Fall einer ausdrücklichen zeitlichen Begrenzung der Tätigkeit eines Untersuchungsausschusses im Einsetzungsbeschluss.<sup>6</sup> Dass sich das praktische Bedürfnis für eine solche Beschränkung ergeben kann, liegt auf der Hand. So kann einerseits ein politisches Interesse der Opposition daran bestehen, eine Untersuchung kompakt zu führen, um die Regierung möglichst schnell oder zu einem bestimmten Zeitpunkt – zum Beispiel rechtzeitig vor einer Wahl – mit den Erkenntnissen des Ausschusses konfrontieren zu können. Andererseits ist es denkbar, dass der Ausschuss den Auftrag erhält, neben der Untersuchung eines Missstandes Empfehlungen für dessen Behebung zu erarbeiten.<sup>7</sup> Dann kann ein sachliches Interesse daran bestehen, die Empfehlung

\* Die Autoren sind in der Innenverwaltung des Landes Baden-Württemberg tätig und waren zuvor Parlamentarische Berater zweier Fraktionen im Landtag von Baden-Württemberg. Der nachstehende Beitrag gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autoren wieder.

1 Soweit nichts anderes angegeben ist, bezieht sich dieser Beitrag auf das Recht des Landes Baden-Württemberg.

2 BVerfGE 49, S. 70 (S. 86); BVerwGE 109, S. 258 (S. 263); StGH Baden-Württemberg, ESVGH 27, S. 1 (S. 13); Dieter Wiefelspütz, Das Untersuchungsausschussgesetz, Baden-Baden 2003, S. 83 f. Insbesondere weist Art. 36 Abs. 1 S. 2 LV dem Ständigen Ausschuss nur die Rechte eines Untersuchungsausschusses zu und beinhaltet nicht den automatischen Übergang bereits begonnener Untersuchungsaufträge auf den Ständigen Ausschuss.

3 Norbert Achterberg / Martin Schulte, in: Hermann von Mangoldt / Friedrich Klein / Christian Starck (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, Band 2, München 2010, Art. 44, Rn. 101; Martin Morlok, in: Horst Dreier (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, Tübingen 2006, Art. 44, Rn. 54.

4 SächsVerfGH, Urteil vom 29. August 2008, Az. Vf. 154-I-07, Rn. 182 (Juris) unter Verweis auf StGH BW ESVGH 27, S. 1 (S. 9), so auch Martin Morlok, a.a.O. (Fn. 3), Art. 44, Rn. 32; Dieter Wiefelspütz, a.a.O. (Fn. 2), S. 67.

5 Vgl. zum Beispiel § 22 Abs. 2 Untersuchungsausschussgesetz Baden-Württemberg (UAG). Zur bundesrechtlichen Situation siehe Norbert Achterberg / Martin Schulte, a.a.O. (Fn. 4), Art. 44, Rn. 101; Martin Morlok, a.a.O. (Fn. 3), Art. 44, Rn. 54.

6 Frank Arloth, Grundlagen und Grenzen des Untersuchungsrechts parlamentarischer Untersuchungsausschüsse, in: NJW 1987, S. 808 – 812, S. 810; knapp bei Georg Hermes, Das Minderheitsrecht auf eine parlamentarische Untersuchung, in: Herta Däubler-Gmelin / Klaus Kinkel / Hans Meyer / Helmut Simon (Hrsg.), Gegenrede: Aufklärung – Kritik – Öffentlichkeit, Festschrift für Ernst Gottfried Mahrenholz, Baden-Baden 1994, S. 349 – 367, S. 358; Johannes Caspar, Zur Einsetzung parlamentarischer Untersuchungsausschüsse: Voraussetzungen, Minderheitsbefugnisse und Folgen rechtswidriger Einsetzungsbeschlüsse, in: DVBl 2004, S. 845; alle Stellungnahmen gehen von einer Zulässigkeit der zeitlichen Begrenzung aus.

7 Zum Beispiel im Fall der gemischten Kontroll- und Gesetzgebungenquete, vgl. Lars Brocker, in:

noch in der laufenden Wahlperiode zu realisieren und die vorbereitende Tätigkeit des Ausschusses von vornherein zeitlich einzuhegen.

Der Landtag von Baden-Württemberg hat in jüngerer Zeit gleich zwei Mal zeitliche Begrenzungen im Einsetzungsbeschluss eines Untersuchungsausschusses vorgesehen. So war dem Ausschuss „Polizeieinsatz Schlossgarten“<sup>8</sup> aufgegeben, „dem Landtag bis zum 31. Januar 2011 über die Untersuchungsergebnisse zu berichten, eine Bewertung der Ergebnisse vorzulegen und Vorschläge zu unterbreiten, die geeignet sind, Vorgänge wie am 30. September 2010 im Stuttgarter Schlossgarten in Zukunft zu vermeiden.“<sup>9</sup>

Der Auftrag des Untersuchungsausschusses „Ankauf der EnBW-Anteile“<sup>10</sup> lautete, „[d]em Landtag über die Untersuchungsergebnisse zu berichten, diese zu bewerten und Vorschläge zu unterbreiten, wie möglicherweise zu beanstandenden Vorgängen zukünftig vorgebeugt werden kann, sodass dem Landtag eine abschließende Beratung bis spätestens Ende des Jahres 2012 möglich ist.“<sup>11</sup>

Diese Praxis rechtfertigt eine rechtliche Betrachtung. Dabei ist zunächst von Interesse, ob die Tätigkeit eines Untersuchungsausschusses überhaupt wirksam zeitlich begrenzt werden kann. Wird dies bejaht, liegt die Frage auf der Hand, inwiefern die zeitliche Begrenzung als Minderheitsrecht zu gelten hat.

### *1. Möglichkeit der zeitlichen Begrenzung*

Eine ausdrückliche zeitliche Begrenzung eines Untersuchungsausschusses erscheint zunächst gegenüber der zeitlich unbeschränkten Einsetzung als Akt parlamentarischer Selbstbeschränkung. Wenn dem Plenum das Recht zusteht, einen Ausschuss für einen bestimmten Zweck ins Leben zu rufen<sup>12</sup>, steht ihm prima facie auch das Recht zu, dem Wirken seines Hilfsorgans<sup>13</sup> Grenzen zu ziehen, seien diese nun inhaltlicher<sup>14</sup> oder zeitlicher Na-

*Paul J. Glauben / ders., Das Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse in Bund und Ländern: ein Handbuch, Köln 2011, § 1, Rn. 35 ff.*

- 8 Anlass der Untersuchung war ein Polizeieinsatz, um Bauarbeiten für das umstrittene Bahnprojekt Stuttgart 21 zu ermöglichen. Durch polizeiliche Zwangsmittel war eine größere Zahl von Personen zum Teil erheblich verletzt worden.
- 9 LT-Drs. 14/7111, S. 2 (Ziff. II).
- 10 Anlass der Untersuchung war die Entscheidung des damaligen Ministerpräsidenten von Baden-Württemberg, *Stefan Mappus*, dass das Land über eine dafür erworbene Gesellschaft Geschäftsanteile an dem Energieversorgungsunternehmen EnBW ankaufte, wobei das Land eine Bürgschaft für den Kaufpreis übernahm und der Landtag erst nach Abschluss der maßgeblichen Vereinbarungen unterrichtet wurde. Zum Sachverhalt und zur verfassungsrechtlichen Bewertung – Verstoß gegen Art. 79 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 LV – eingehend: Staatsgerichtshof Baden-Württemberg, Urteil vom 6. Oktober 2011, Az. GR 2/11.
- 11 LT-Drs. 15/1074, S. 3 (Buchstabe B). Die Begrenzung wurde später vom Landtag wieder aufgehoben, LT-Drs. 15/2793.
- 12 *Martin Morlok*, a.a.O. (Fn. 3), Art. 40, Rn. 23, Rn. 29 f.
- 13 BVerfGE 124, S. 78 (S. 114); BVerfGE 113, S. 113 (S. 121 f.); BVerfGE 105, S. 197 (S. 220).
- 14 Insofern besteht eine Pflicht zur sachlichen Begrenzung der Untersuchung; zusammenfassend zum Bestimmtheitsgebot: *Otto Depenheuer / Günter Winands*, Der parlamentarische Untersuchungsauftrag: Bestimmtheit und thematische Reichweite, in: ZRP 1988, S. 258 – 264, S. 259 f. und – bezüglich der Formulierung von Einsetzungsanträgen – *Butz Peters*, Untersuchungsausschussrecht in Ländern und Bund, München 2012, S. 49 ff.

tur.<sup>15</sup> Allerdings wird die Organisationshöhe des Parlaments von den Verfassungsbestimmungen über den Untersuchungsausschuss maßgeblich mitgeprägt.<sup>16</sup> Insofern ist die Parlamentsautonomie zudem in vielerlei Hinsicht einfachgesetzlich überformt worden.<sup>17</sup>

### 1.1. § 22 Abs. 2 UAG als Hinweis auf ein Befristungsverbot?

Überprüft man deshalb zunächst die einfachgesetzlichen Regelungen des Untersuchungsausschusssrechts darauf, ob sie einer zeitlichen Begrenzung entgegenstehen, fällt § 22 Abs. 2 des Untersuchungsausschussgesetzes des Landes (UAG) ins Auge. Die Bestimmung sieht vor, dass der Ausschuss vor Abschluss der Untersuchung durch das Plenum aufgelöst werden kann, fordert allerdings einen Antrag durch den Ausschuss selbst und – für den Fall einer Minderheitenquete – die Zustimmung der Initiatoren. Hieraus könnte man ableiten, dass die Ausschussarbeit – außer durch den Abschluss der Untersuchung oder das Ende der Wahlperiode – grundsätzlich nur auf Antrag des Ausschusses beendet werden kann. Ein solcher Antrag ist jedoch insofern logisch ausgeschlossen, als die Auflösungsentscheidung bereits mit dem Einsatzbeschluss antizipiert wird.

Allerdings betrifft § 22 Abs. 2 UAG eben nur den Fall, dass der Ausschuss aufgelöst wird, *bevor* die Untersuchung beendet ist. Für den Fall der anfänglichen zeitlichen Begrenzung lässt sich aus der Bestimmung also nur dann etwas ableiten, wenn einerseits evident ist, dass der vorgegebene Zeitraum für die Untersuchung nicht ausreichend und andererseits die Rechtsfolge der Fristüberschreitung die Auflösung des Ausschusses ist.

Letzteres kann der Formulierung der Fristsetzung in den beiden angeführten Fällen aber nicht entnommen werden. Die Fristsetzung muss zwar dahingehend interpretiert werden, dass der Untersuchungsausschuss ab dem genannten Zeitpunkt keine Untersuchungshandlungen mehr vornehmen darf<sup>18</sup>, berührt aber dessen Existenz nicht.

### 1.2. Exkurs: § 33 Abs. 3 PUAG als Ausdruck einer allgemeinen „Befristungsfeindlichkeit“?

In bundesrechtlicher Hinsicht könnte man überlegen, § 33 Abs. 3 PUAG als Ausdruck einer allgemeinen „Befristungsfeindlichkeit“ zu interpretieren. Wenn sich der Gesetzgeber mit einer absehbaren zeitlichen Begrenzung eines Untersuchungsausschusses auseinandergesetzt hat, dabei aber andere zeitliche Grenzen als den Ablauf der Wahlperiode nicht in Betracht gezogen hat, könnte dies ein Indiz dafür sein, dass es eine solche Begrenzung eben nicht geben kann. Genauso gut ist allerdings denkbar, dass der Gesetzgeber nur die wichtigste<sup>19</sup>

15 So schon *Frank Arloth*, a.a.O. (Fn. 6), S. 810, der auf die Stellung des Ausschusses als Hilfsorgan des Parlaments abhebt, was im Ergebnis auf die Parlamentsautonomie zurückführt.

16 Vgl. *Martin Morlok*, a.a.O. (Fn. 3), Art. 40, Rn. 23, Rn. 29.

17 Anders als Art. 44 GG enthält Art. 35 Abs. 4 LV einen expliziten (vgl. *Dieter Wiefelspütz*, a.a.O. (Fn. 2), S. 174 f.) Gesetzesvorbehalt.

18 Insofern könnte die womöglich mangelnde Bestimmtheit der Fristsetzung im Fall des Untersuchungsausschusses „Ankauf der EnBW-Anteile“ (LT-Drs. 15/1074, S. 3) durchaus die Frage nach der Rechtmäßigkeit von Untersuchungshandlungen aufgeworfen haben.

19 Vgl. etwa den Vortrag der Antragsteller in: BVerfGE 69, S. 223.

Fallgestaltung in Betracht gezogen hat.<sup>20</sup> Auch das Bundesverfassungsgericht geht offenbar davon aus, dass es andere zeitliche Einschränkungen als das Ende der Wahlperiode geben kann. So führt es aus, dass eine zeitliche Enge bei der Untersuchung „insbesondere“ durch das heranrückende Ende der Wahlperiode entstehen könne.<sup>21</sup>

### 1.3. Befristungsverbot aus Art. 35 LV?

Mangels eindeutig entgegenstehender Befunde im einfachen Recht ist der Blick auf die verfassungsrechtlichen Bestimmungen über den Untersuchungsausschuss zu richten.

#### (a) Ausschluss sachwidriger Befristung

Eine Einschränkung zeitlicher Begrenzungsmöglichkeiten ist Art. 35 Landesverfassung Baden-Württemberg (LV) sicherlich im Hinblick auf die Effektivität des Ausschusses an sich zu entnehmen. Er soll im öffentlichen Interesse Sachverhalte aufklären. Mit der Verfassungsbestimmung sollten also die Voraussetzungen für ein sachgerecht arbeitendes Gremium geschaffen werden. Hierauf deuten schon die Regelungen über die Beweiserhebung, die Öffentlichkeit und deren Ausschluss (Absatz 2) sowie die Rechts- und Amtshilfe (Absatz 3) hin.<sup>22</sup>

Dieser Gesichtspunkt schließt zeitliche Begrenzungen zumindest insoweit aus, als sie geeignet sind, die Untersuchungen in sachwidriger Weise zu gestalten, insbesondere durch zu hohen Zeitdruck.<sup>23</sup> Die Einsetzung des Untersuchungsausschusses muss stets auf die Aufklärung des gesamten Untersuchungsgegenstandes gerichtet sein, nicht nur auf Teilergebnisse. Ein objektiver Widerspruch zwischen dem sachlichen und dem zeitlichen Gehalt des Untersuchungsauftrags verstieße gegen das Bestimmtheitsgebot<sup>24</sup> aus Art. 35 Absatz 1 Satz 2 LV<sup>25</sup>, denn dann wäre unklar, welche Teile des Untersuchungsgegenstandes vom Ausschuss untersucht werden müssen, wenn das vorgegebene Zeitbudget ersichtlich nicht für alle ausreicht.

Insofern unterscheidet sich die Konstellation der gewillkürten zeitlichen Begrenzung auch von der Einsetzung eines Untersuchungsausschusses kurz vor dem Ende der Wahlperiode. Denn hier ist die Begrenzung ein Umstand, der nicht dem Einsetzungsantrag beziehungsweise -beschluss selbst anhaftet und zu einem inneren Widerspruch führen könnte. Es ist deshalb anerkanntermaßen unschädlich, wenn in einer solchen Situation vom Ausschuss nur noch Teilergebnisse erwartet werden können.<sup>26</sup>

20 Weder die Begründungen der Gesetzentwürfe der Fraktionen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen (BT-Drs. 14/2518, S. 16) beziehungsweise der FDP (BT-Drs. 14/2363, S. 20) noch die der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung (BT-Drs. 14/5790, S. 20) sind insofern ergiebig.

21 BVerfGE 105, S. 197 (S. 234).

22 Zur Auslegung zu Gunsten einer wirksamen parlamentarischen Kontrolle im Verfahrensrecht vgl. BVerwGE 109, S. 258 (S. 264); BVerfGE 77, S. 1 (S. 48 ff.).

23 So wohl auch *Frank Arloth*, a.a.O. (Fn. 6), S. 810, der formuliert, „[d]ie zeitliche Beschränkung [habe] sich am Zweck des Untersuchungsausschusses zu orientieren.“

24 Zur Begründung des Bestimmtheitsgebots eingehend *Otto Depenheuer / Günter Winands*, a.a.O. (Fn. 14), S. 259 f.

25 Siehe auch § 2 Abs. 1 UAG.

26 StGH Baden-Württemberg, ESVGH 27, S. 1 (S. 13). Offen lässt der Staatsgerichtshof, ob auch ein Einsetzungsantrag, der keine Teilergebnisse mehr erwarten lässt, zulässig ist.

### (b) Weitergehendes Befristungsverbot?

Fraglich ist, ob Art. 35 LV auch darüber hinaus eine „begrenzungsfeindliche“ Wirkung zu kommt. Ausgehend vom öffentlichen Aufklärungsinteresse als Zulässigkeitsvoraussetzung für einen Untersuchungsausschuss<sup>27</sup> könnte man den maximalen, objektiven Erkenntnisgewinn für die alleinige Richtschnur des Ausschusses halten. Eine solche Sichtweise liegt umso näher, je stärker man den Ausschuss als eigenständiges<sup>28</sup> und gerichtähnliches<sup>29</sup> Gremium betrachtet.

Allerdings würde damit verkannt, dass das öffentliche Aufklärungsinteresse nach der Konstruktion des Untersuchungsausschusses als parlamentarisches Gremium einen genuin politischen Aspekt aufweist. Aufklärung und Wahrheitsfindung erfolgen eben gerade unter den Vorzeichen der parlamentarischen und politischen Fraktionierung<sup>30</sup> und mit dem Ziel einer politischen Bewertung.<sup>31</sup> Insofern ist die Sachverhaltaufklärung durch Untersuchungsausschüsse zwar in der Bedeutung für das Gemeinwohl gleichwertig mit der Tatsachenermittlung im Strafverfahren<sup>32</sup>, aber doch im Charakter grundsätzlich verschieden. So muss die Frage, ob das Ziel der „lückenlose[n] Aufklärung des Sachverhalts“<sup>33</sup>, das nicht zuletzt auch der Ausstattung des Untersuchungsausschusses mit einem entsprechenden Ermittlungsinstrumentarium zu Grunde liegt, auch das Leitbild einer zeitlich potenziell unbegrenzten Untersuchungstätigkeit nach sich zieht, für den Untersuchungsausschuss schon wegen dessen existenzieller Anbindung an die Wahlperiode des Plenums verneint werden.

Zudem kommt der Hilfsfunktion<sup>34</sup> des Ausschusses tragende Bedeutung für dessen Legitimation zu.<sup>35</sup> Er dient dazu, dem Plenum Grundlagen für eine politische Bewertung von Sachverhalten zu vermitteln. Diese Aufgabe wird nur dann effektiv erfüllt, wenn die Ergebnisse des Ausschusses für das Plenum verwertbar sind. Die Frage der Verwertbarkeit entscheidet sich aber nicht nur unter sachlichen, sondern auch unter zeitlichen Gesichtspunkten. Das zeigt sich insbesondere in Fällen, in denen das Ende der Wahlperiode bereits unmittelbar bevorsteht. Die zeitliche Grenzziehung kann also gerade dazu dienen, die Hilfsfunktion des Ausschusses überhaupt wirksam zu entfalten. Auch unter dem Gesichtspunkt des öffentlichen Aufklärungsinteresses ist daher eine zeitliche Begrenzung eines Untersuchungsausschusses nicht per se unzulässig.

27 Eingehend *Paul J. Glauben*, in: *ders. / Lars Brocker*, a.a.O. (Fn. 7), § 5, Rn. 11 ff.; vgl. auch § 1 Abs. 1 UAG.

28 Eine emanzipation des Untersuchungsausschusses ergibt sich insofern insbesondere aus der Regelung des § 22 Abs. 2 UAG, die für eine Auflösung „vor Abschluss der Untersuchung“ einen Antrag des Ausschusses fordert, und derjenigen des § 23 Abs. 1 UAG, die eine abschließende Berichtspflicht erst „nach Abschluss der Untersuchung“ begründet.

29 Vgl. etwa die Diskussion um die Einbindung von Richtern in die Arbeit des Untersuchungsausschusses in der 10. und 32. Sitzung des Verfassungsausschusses der Verfassunggebenden Landesversammlung, wiedergegeben bei *Paul Feuchte* (Bearb.), *Quellen zur Entstehung der Verfassung des Landes Baden-Württemberg*, Stuttgart 1988, 3. Band, S. 399 – 412 und 4. Band, S. 329 – 365.

30 *Lars Brocker*, a.a.O. (Fn. 7), § 9, Rn. 5.

31 Vgl. BVerfGE 124, S. 78 (S. 116).

32 BVerwGE 109, S. 258 (S. 264); BVerwGE 79, S. 339 (S. 345); BVerfGE 77, S. 1 (S. 48).

33 BVerwGE 109, S. 258 (S. 264).

34 Darauf stellt auch *Frank Arloth*, a.a.O. (Fn. 6), S. 810 ab, um die Zulässigkeit der Begrenzung zu begründen. Besonders deutlich kommt diese Funktion bei der gemischten Missstands- und Gesetzgebungenquete zum Ausdruck.

35 StGH Baden-Württemberg, ESVGH 27, S. 1 (S. 6).

Es bleibt also festzuhalten: Die zeitliche Begrenzung der Tätigkeit eines Untersuchungsausschusses im Einsetzungsbeschluss ist zulässig, sofern die konkrete Grenzziehung eine sachgerechte Arbeit des Ausschusses nicht von vorne herein unmöglich macht.

## *2. Zeitliche Begrenzung und Minderheitsrecht*

Ausgehend davon, dass die zeitliche Begrenzung der bereits angesprochenen Untersuchungsausschüsse des Landtags von Baden-Württemberg<sup>36</sup> jeweils auf der Initiative einer parlamentarischen Minderheit<sup>37</sup> beruhte, stellt sich die Frage, ob eine Minderheit die Einsetzung einer zeitlich begrenzten Minderheitsenquete erzwingen kann.

### *2.1. Einfachgesetzliches „Befristungsrecht“ der Minderheit?*

Konkret geht es also um die Reichweite des Rechts der Minderheit auf Einsetzung<sup>38</sup> eines Untersuchungsausschusses. Der Befund im einfachen Recht spricht gegen ein „Befristungsrecht“.

#### *(a) „Befristungsrecht“ der Minderheit aus § 3 Abs. 2 UAG?*

Der Minderheitsschutz des § 3 Abs. 2 UAG ist dem klaren Wortlaut nach auf den Untersuchungsgegenstand beschränkt. Geht man vom Wortsinn aus, ist mit Untersuchungsgegenstand der Sachverhalt gemeint, den der Ausschuss zu untersuchen hat.<sup>39</sup> Eine zeitliche Begrenzung der Untersuchung ist aber selbst nicht ihr Gegenstand, sondern ihre Rahmenbedingung.

#### *(b) Exkurs: „Befristungsrecht“ durch Anknüpfung an den „Untersuchungsauftrag“?*

Fraglich ist, ob sich dort etwas anderes ergibt, wo der Gesetzgeber den Minderheitsschutz nicht auf den „Untersuchungsgegenstand“, sondern auf den „Untersuchungsauftrag“ bezogen hat.<sup>40</sup> Grammatikalisch könnte eine zeitliche Begrenzung der Untersuchungstätigkeit unter den Begriff des „Untersuchungsauftrags“ gefasst werden. Allerdings scheint etwa der Bundesgesetzgeber den Begriff rein materiell zu gebrauchen. So wird die Bindung des Ausschusses an seinen Auftrag in § 3 PUAG schon unter der Überschrift „Gegenstand der Untersuchung“ geregelt. Auch in der Gesetzesbegründung wird ausschließlich auf den Untersuchungsgegenstand Bezug genommen; andere mögliche Inhalte eines Untersuchungsauftrags werden nicht erwähnt.<sup>41</sup> Den Gesetzesmaterialien zum hamburgischen UAG

36 LT-Drs. 14/7111; LT-Drs. 15/1074.

37 LT-Drs. 14/7080, S. 2 (Buchstabe A Ziff. II); LT-Drs. 15/1064, S. 2 (Ziff. II).

38 BVerfGE 49, S. 70 (S. 86).

39 Auch der Bericht über die Beratung des Gesetzentwurfs im damaligen Unterausschuss Recht lässt keine andere Lesart zu, vgl. Anlage 5 zum LT-Plenarprotokoll 107/6, S. 7504.

40 Dabei kann an dieser Stelle keine umfassende Auswertung des Untersuchungsausschussrechts der Länder erfolgen; es sei stattdessen ein kurzer Blick in das Untersuchungsausschussrecht des Bundes und der Freien und Hansestadt Hamburg geworfen.

41 BT-Drs. 14/2518, S. 12; BT-Drs. 14/5790, S. 14; vgl. auch den Gesetzentwurf der FDP-Fraktion auf BT-Drs. 14/2363, S. 9 f.

wiederum lässt sich mit Blick auf den dortigen § 3 Abs. 2 S. 1 – wo auf den Untersuchungsauftrag abgestellt wird – kein expliziter Hinweis darauf entnehmen, dass der Gesetzgeber der Minderheit neben der Bestimmung von „Ob“ und Gegenstand der Untersuchung weitere Rechte hätte zubilligen wollen.<sup>42</sup>

## 2.2. Verfassungsrechtliches „Befristungsrecht“ der Minderheit?

Womöglich reichen das verfassungsrechtliche Antragsrecht der Minderheit und die damit verbundene Einsetzungsverpflichtung der Mehrheit aus Art. 35 Absatz 1 Satz 1 LV insoweit aber über die einfachgesetzliche Normierung hinaus. Das wäre anzunehmen, wenn die Funktion des Untersuchungsausschusses es erfordert, das Recht, den zeitlichen Umfang einer Minderheitenenquete zu begrenzen, der Minderheit zuzuweisen. Dabei sind im Hinblick auf die tragende Funktion des Mehrheitsprinzips für die Legitimation des Untersuchungsausschusses und seiner Befugnisse<sup>43</sup> an die Erforderlichkeit strenge Anforderungen zu stellen.<sup>44</sup>

### (a) Konnex zwischen sachlicher und zeitlicher Bestimmung des Ausschusses

Die Aufgabe des Untersuchungsausschusses wird formell als Hilfsfunktion angesprochen.<sup>45</sup> Materiell ist sie Kontrolle der Exekutive und – jener vorgelagert<sup>46</sup>, aber hierauf nicht beschränkt<sup>47</sup> – Selbstinformation des Parlaments.<sup>48</sup>

Einigkeit besteht darüber, dass das Antragsrecht für sich allein nicht ausreicht, um eine wirksame Kontrolle der Regierung durch einen Untersuchungsausschuss sicherzustellen. Es müsse vielmehr „vor allem der Minderheit überlassen bleiben, den Gegenstand der von ihr beantragten Untersuchung festzulegen“<sup>49</sup>.

Tendenziell für die Zuordnung der zeitlichen Bestimmung des Untersuchungsauftrags zum Antragsrecht der Minderheit spricht zunächst der enge Zusammenhang zwischen dem sachlichen und dem zeitlichen Gehalt<sup>50</sup> des Auftrags. Es könnte deshalb erwogen werden, die Befugnis zur zeitlichen Begrenzung aus der Befugnis zur sachlichen Festlegung zu entwickeln.

Das Bundesverfassungsgericht hat den sachlich-zeitlichen Konnex „insbesondere“<sup>51</sup> mit Blick auf die am Ende der Wahlperiode drohende Diskontinuität thematisiert und hieraus ein grundsätzliches Bepackungsverbot im Hinblick auf einen Minderheitsantrag abgeleitet.

42 Vgl. Bürgerschafts-Drs. 15/7251 und 15/7700.

43 Georg Hermes, a.a.O. (Fn. 6), S. 349 (S. 359 ff.).

44 Vgl. Dieter Wiefelspütz, a.a.O. (Fn. 2), S. 85.

45 So schon Staatsgerichtshof des Deutschen Reiches in: RGZ 104, S. 423 (S. 430).

46 Martin Morlok, a.a.O. (Fn. 3), Art. 38, Rn. 42.

47 Vgl. Lars Brocker, a.a.O. (Fn. 7), § 5 Rn. 70 ff.

48 Dieter Wiefelspütz, a.a.O. (Fn. 2), S. 28 f.; BVerfGE 49, S. 70 (S. 85).

49 BVerfGE 49, S. 70 (S. 86); ganz herrschende Meinung, vgl. Paul J. Glauben, a.a.O. (Fn. 27), § 4, Rn. 1.

50 Vgl. Paul Badura, Das Recht der Minderheit auf Einsetzung eines parlamentarischen Untersuchungsausschusses, in: Klaus Letzgus (Hrsg.), Für Recht und Staat. Festschrift für Herbert Helmrich zum 60. Geburtstag, München 1994, S. 191 – 206, S. 200 f.

51 BVerfGE 105, S. 197 (S. 234).

tet.<sup>52</sup> Sieht man die Quintessenz des Bepackungsverbots also darin, dass die Minderheitsenquete im Lichte der Kontrollfunktion nicht von der Mehrheit in zeitliche Bedrängnis gebracht werden darf, scheint hieraus zugleich ein Recht der Minderheit auf Einsetzung eines – im Rahmen der Wahlperiode – zeitlich unbegrenzten Untersuchungsausschusses zu folgen; denn insofern erscheint eine Bepackung wirkungsgleich mit einem vorgezogenen Abschluss der Untersuchung.<sup>53</sup> Gesteht man der Minderheit aber das Recht zu, die Einsetzung eines zeitlich unbegrenzten Untersuchungsausschusses zu fordern<sup>54</sup>, könnte man es für naheliegend halten, dass ihr auch die Gestaltung in Bezug auf eine zeitliche Begrenzung überlassen sein muss.

Dagegen lässt sich allerdings einwenden, dass der Untersuchungsausschuss – in Erman-gelung abweichender Regelungen – im Rahmen der Wahlperiode grundsätzlich zeitlich unbegrenzt angelegt ist. Es würde also um die Frage gehen, ob der Minderheit die Befugnis zusteht, von der Regel abzuweichen. Die Antwort hierauf ergibt sich aber nicht aus der Feststellung, dass die Minderheit fordern kann, die Regel in Bezug auf Minderheitsenque-ten einzuhalten.<sup>55</sup>

#### (b) Aktualität des Kontrollthemas als Effektivitätsargument

Auch die Erkenntnis, dass der Zusammenhang zwischen sachlichem und zeitlichem Gehalt des Untersuchungsauftrags über die Frage einer möglichen zeitlichen Enge im Untersu-chungsverfahren hinausgeht, führt nicht weiter. So ist zwar zu Recht darauf hingewiesen worden, dass die Effektivität parlamentarischer Kontrolle im Sinne der Herstellung von Öffentlichkeit gerade auch an der Aktualität des Kontrollthemas hängt<sup>56</sup>; insofern kann die zeitliche Begrenzung sicher eine effektive parlamentarische Kontrolle begünstigen, liegt ihr aber nicht notwendig zu Grunde.

#### (c) Informationsfunktion des Ausschusses

Allerdings erscheint die Zuordnung zum Minderheitsrecht unter dem Gesichtspunkt der Informationsfunktion des Ausschusses gerechtfertigt. Wie bereits herausgearbeitet wurde, kann die zeitliche Begrenzung der effektiven Realisierung dieser Funktion dienen, indem dem Plenum termingerecht oder überhaupt rechtzeitig<sup>57</sup> Bericht erstattet wird.

52 BVerfGE 49, S. 70 (S. 86 f.).

53 Würde die Minderheit auf die Einsetzung eines weiteren Untersuchungsausschusses verwiesen, hätte dies praktisch ebenfalls den Effekt, dass in Bezug auf die neue Untersuchung das Ende der Wahlperiode näher herangerückt wäre.

54 Dies gilt auch deshalb, weil sonst das Minderheitsrecht durch Befristungsversuche der Mehrheit obstruiert werden könnte.

55 Der Gedanke einer maßgeblichen Gestaltungsmacht der Minderheit (vgl. *Martin Morlok*, a.a.O. (Fn. 3), Art. 44, Rn.11) findet in der Konstruktion des Minderheitsrechts keine Stütze, vgl. *Lars Brocker*, a.a.O. (Fn. 7), § 9 Rn. 2.

56 *Martin Morlok*, a.a.O. (Fn. 3), Art. 44, Rn. 37; wohl auch *Lars Brocker*, a.a.O. (Fn. 7), § 27, Rn. 15.

57 Im Fall des Untersuchungsausschusses „Polizeieinsatz Schlossgarten“ (LT-Drs. 14/7111) sollte durch die zeitliche Begrenzung des Auftrags sichergestellt werden, dass dem Landtag eine sachge-rechte Behandlung des Abschlussberichtes noch vor dem Ende der 14. Wahlperiode möglich sein würde. So erklärte der Vorsitzende der SPD-Fraktion in der Aussprache zur Einsetzung des Aus-

Nun ist einerseits zu konstatieren, dass sich die Gesichtspunkte von Kontrolle und Selbstinformation gerade angesichts gemischter Enqueten vielfach nicht trennen lassen. Die Befugnis, gegen den Willen der Mehrheit einen Ausschuss zu etablieren, wird der Minderheit zugestanden, weil sie im Hinblick auf den demokratischen Wettbewerb geneigt scheint, Missstände aufzudecken, an deren Erhellung die Mehrheit kein Interesse hat. Dieses wird erst über die rechtliche Verpflichtung des Plenums herbeigezwungen, sich die Untersuchung „zu eigen“ zu machen.<sup>58</sup>

Wenn aber die Mehrheit nach der Konzeption des Minderheitsrechts schon keinen Missstand als Anlass einer parlamentarischen Untersuchung zu erkennen vermag, kann ihr auch kein Interesse daran zugeschrieben werden, dass dem Plenum sach- und zeitgerecht Grundlagen für die Behebung des Missstandes vermittelt werden.

Andererseits ist festzuhalten, dass das in Bezug auf die Kontrollfunktion regelhaft<sup>59</sup> bestehende Spannungsverhältnis zwischen Minderheit und Mehrheit<sup>60</sup> auch und gerade die Informationsfunktion an sich betrifft und zwar sowohl dort, wo sie der Kontrolle vorgelagert ist, als auch dort, wo sie – etwa bei der reinen Gesetzgebungenquete – einen eigenständigen Charakter aufweist. Die parlamentarische Mehrheit ist nämlich durch die Verbindung zu der von ihr getragenen Regierung weit weniger auf die „Selbstinformation“ über einen Untersuchungsausschuss angewiesen als die parlamentarische Minderheit. Im Interesse einer politischen Kohärenz mit der Regierung ist sie auch viel weniger an unvorhersehbaren Erkenntnissen interessiert.

Die eigenständige Informationsgewinnung durch das Parlament stellt sich deshalb als Informationsgewinnung der Minderheit gegen eine Mehrheit dar, die regelmäßig kein Interesse an der Falsifizierung der regierungsseitigen „Fremdinformation“ des Parlaments<sup>61</sup> oder an der Aufdeckung eines bisher nicht erkannten Gesetzgebungsbedarfs hat.

### 2.3. Schlussfolgerung

Gesteht man also der Minderheit ein Einsetzungsrecht auch in Bezug auf Untersuchungsausschüsse zu, die nicht nur auf die Erforschung, sondern auch auf die Behebung eines Missstandes abzielen<sup>62</sup>, erscheint die Möglichkeit, die Untersuchungstätigkeit zeitlich zu

schusses: „Ich weise darauf hin: Wir haben absichtlich als Termin für die Beendigung der Arbeit des Untersuchungsausschusses Ende Januar vorgesehen, weil wir nicht wollen, dass in der heißen Phase des Wahlkampfs im Februar/März der Untersuchungsausschuss hineinspielt.“ PlPr 14/102 vom 27. Oktober 2010, S. 7238 (S. 7240).

58 Georg Hermes, a.a.O. (Fn. 6), S. 359 ff.

59 Anders etwa der faktisch minderheitsgerichtete Untersuchungsausschuss „Ankauf der EnBW-Anteile“ in Baden-Württemberg (LT-Drs. 15/1074) und die Kollegialenquete „im Zusammenhang mit den Vorgängen um die Verwendung und den Umgang der CDU-Fraktion mit Fraktionsgeldern, den vom Landesrechnungshof festgestellten Unstimmigkeiten und der politischen Verantwortung hierfür“ in Rheinland-Pfalz (LT-Drs. 15/4763).

60 BVerfGE 49, S. 70 (S. 85 f.).

61 Zum Rollenverständnis der die Regierung tragenden Fraktionen als „Schutztruppe der Regierung“ und zur Praxis von „Strategietreffen“: Lars Brocker, a.a.O. (Fn. 7), § 9 Rn. 6 f. (freilich wohl primär für den Fall von Kontrollenqueten).

62 Für eine strikte Beschränkung auf die Kontrollfunktion dagegen Christian Seiler, Der Untersuchungsausschuss an der Schnittstelle von Staatsinternum und -externum, in: AöR 129 (2004),

begrenzen, als integraler Bestandteil des Minderheitsrechts, der ein faktisches Leerlaufen von Hilfs- und Informationsfunktionen des Ausschusses vermeidet. Die Verpflichtung des Parlaments, sich die Untersuchung zu eigen zu machen, umfasst dann auch die Schaffung der zeitlichen Voraussetzungen für eine potenzielle Realisierung legislativer Verbesserungen aus der Mitte des Parlaments heraus in der laufenden Wahlperiode.<sup>63</sup>

Dagegen kann auch nicht mit Erfolg eingewandt werden, die Hilfsfunktion der Gesetzgebungs(enquete) einer Minderheit sei unter dem Gesichtspunkt des im Parlament geltenden Mehrheitsprinzips rein hypothetisch und die zeitliche Begrenzung somit nur eine sinnlose Gängelung der (Verfahrens-)Mehrheit durch die Einsetzungsminderheit. Dieser Einwand würde die Frage, ob ein Missstand dem Plenum solchermaßen bekannt wird, dass er behoben werden könnte, gleichsetzen mit der Frage, ob er voraussichtlich behoben werden wird. Damit aber würde das grundlegende Potenzial des Untersuchungsausschusses verkannt, durch seine Tätigkeit die konsensstiftende „Macht des Faktischen“ – und sei es nur partiell, das heißt bezogen auf bestimmte Tatsachenfeststellungen und Schlussfolgerungen – zu aktivieren.

Hinzu kommt, dass die Mehrheit durch die Zuordnung der zeitlichen Begrenzung zum Minderheitsrecht nicht beschränkt wird. Sofern sie ein zeitlich über die Begrenzung hinausgehendes Aufklärungsinteresse hegt, kann sie – wie sonst auch – entweder eine parallele<sup>64</sup> oder eine zeitlich anschließende, „unbegrenzte“ Enquete in gleicher Sache ins Leben rufen.

### *3. Ergebnis: Zeitliche Begrenzung ein Minderheitsrecht*

Im Ergebnis bleibt also festzuhalten, dass das Recht zur zeitlichen Begrenzung einer Minderheitenenquete der Einsetzungsminderheit jedenfalls dann zukommt, wenn die Minderheitenenquete neben der Aufklärung eines Missstandes auch zum Auftrag haben soll, dem Plenum die Vermittlung von Entscheidungsgrundlagen zu dessen Behebung zu vermitteln.

Ob diese Feststellung auf die Einsetzungspraxis der Untersuchungsausschüsse großen Einfluss haben wird, darf allerdings bezweifelt werden, denn die zeitliche Begrenzung ist taktisch heikel, weil sie vom politischen Gegner als Mangel an „wirklichem“ Aufklärungswillen interpretiert werden kann. Ihre praktische Relevanz dürfte sich deshalb auf die Schaffung eines zeitlichen „Puffers“ zum Ende der Wahlperiode beschränken.

S. 378 – 410, S. 401 ff., der insbesondere die Legislativenquete in Form der Minderheitenenquete für „gänzlich unzweckmäßig“ (S. 403) erachtet.

63 Es entspricht gerade der Hilfsfunktion, dass der Untersuchungsausschuss dasjenige Parlament mit Wissen ausstattet, das ihn auch eingesetzt hat. Die Möglichkeit, dass in einer folgenden Wahlperiode die Erkenntnisse aus einem Untersuchungsausschuss – womöglich unter geänderten Mehrheitsverhältnissen – erstmals oder erneut aufgegriffen werden, wird dadurch naturgemäß nicht berührt.

64 So schon im sachlicher Hinsicht: BVerfGE 49, S. 70 (S. 87). Dabei könnte das Ausweichen der Mehrheit auf eine parallele Untersuchung allerdings praktisch einen ähnlichen Effekt haben wie das „Bepacken“ einer Untersuchung, wenn die Einsetzungsminderheit sich aus Fraktionen mit nur wenigen Mitgliedern zusammensetzt und deshalb durch den Arbeitsanfall infolge einer parallel geführten Untersuchung stark belastet wird.