

## Die Rechte der Minderheit im parlamentarischen Untersuchungsverfahren

*Butz Peters*

Das „Untersuchungsausschussrecht“ ist das wichtigste parlamentarische Minderheitsrecht im Grundgesetz (Art. 44), ebenso in den 16 Landesverfassungen. Einzusetzen hat das Parlament einen Untersuchungsausschuss, wenn dies ein Fünftel beziehungsweise ein Viertel der Abgeordneten verlangt. Hat der Ausschuss seine Arbeit aufgenommen, bemüht sich dort die Minderheit regelmäßig, die Aufklärung voranzutreiben; und ebenso regelmäßig versteht sich die Mehrheit als „Schutztruppe der Regierung“. Nicht selten versucht sie, die Bemühungen der Minderheit ins Leere laufen zu lassen – etwa, indem sie erklärt, deren Beweis- oder Zwangsmittelanträge seien unzulässig. Oder sie trifft Beweisbeschlüsse, die die Untersuchung in eine andere Richtung lenken, weg vom Auftrag. So kommt es im laufenden Untersuchungsverfahren immer wieder zum Streit darüber, wann die Ausschussmehrheit auf die Interessen der Minderheit Rücksicht nehmen muss und wann sie Beschlüsse allein durch ihre Stimmen nach dem parlamentarischen Mehrheitsprinzips (Art. 42 II 1 GG) fällen kann. Über die Reichweite des Minderheitsschutzes entschieden in den vergangenen Jahren Verfassungsgerichte in einem Dutzend Fälle<sup>1</sup>: Bei zwei Dritteln stellten sie fest, dass die Mehrheit durch ihre Stimmabgabe Rechte der Minderheit verletzt hatte.

### 1. Verfassungsrechtlicher Ausgangspunkt

Das Parlament hat die Aufgabe, die vollziehende Gewalt zu kontrollieren. Seine Mehrheit trägt die Regierung. Deshalb nimmt die öffentliche Exekutivkontrolle die Opposition wahr. Illusorisch wäre die Kontrolle durch Untersuchungsausschüsse<sup>2</sup>, wenn die Minderheit nicht bestimmte prozedurale Rechte besäße, die verhindern (sollen), dass die Mehrheit die Kontrolle allein mit ihren Stimmen unterbindet. So wurzelt das Minderheitsrecht im Gewaltenteilungsgrundsatz<sup>3</sup>, ist aber auch Ausfluss des Demokratie- und des Rechtsstaatsprinzips.<sup>4</sup>

- 1 BVerfGE 113, S. 113 – Visa; BVerfGE 105, S. 197 – Parteispenden; BaWüStGH, in: DÖV 2003, S. 201 – Atomaufsicht; BayVerfGH, in: DÖV 2007, S. 338 – *Hohlmeier*; BbgVerfGH, BeckRS 2009, 31691 – Bodenreform; HessStGH, BeckRS 2011, 55885 – Polizeipräsident; HessStGH, BeckRS 2011, 49948 – Steuerfahnder; SaarVerfGH, BeckRS 2011, 49182 – Landtagswahl 2009; SächsVerfGH, BeckRS 2009, 31139 – Netzwerke; SächsVerfGH, BeckRS 2007, 25676 – SachsenLB; 86-I-03 (HS), nicht veröffentlicht – Sachsenring; SächsVerfGH, in: SächsVBl. 2002, S. 185 – Paunsdorf.
- 2 Die Ausführungen beziehen sich auf die Konstellation, die heute bei Untersuchungsausschüssen am häufigsten anzutreffen ist: die Kontrolle von Regierung und Verwaltung durch eine Minderheitsenquete. Mit Abstrichen gelten sie entsprechend für die anderen möglichen Ausschusstypen, wie zum Beispiel die Kollegialenquete, die das Verhalten von Abgeordneten untersucht. Eingehend zu den Untersuchungsausschusstypen: *Butz Peters*, Untersuchungsausschussrecht, München 2012, Rn 16 f.
- 3 Vgl. BVerfGE 49, S. 70 (S. 85 f.) – Geschäftsinteressen; BayVerfGH, in: NVwZ 1986, S. 822 (S. 824) – Wackersdorf.
- 4 Vgl. HessStGH, in: NVwZ-RR 1999, S. 483 (S. 484) – Polizeipferde.

Das Beweiserhebungsrecht sowie die anderen Rechte der qualifizierten Minderheit bei Beschlüssen auf der Durchführungsebene („qualifizierte Antragsrechte“<sup>5</sup>) sind die Fortsetzung des verfassungsrechtlichen Minderheitsrechts auf der Einsetzungsebene<sup>6</sup>, weil eine effektive Kontrolle nicht dadurch erfolgt, dass ein Untersuchungsausschuss eingesetzt wird, sondern durch die Untersuchung als solche. Daher ist die Auffassung<sup>7</sup> überholt, die in den drei Jahrzehnten nach Inkrafttreten des Grundgesetzes herrschte: Das Minderheitsrecht gelte nur auf der Einsetzungsebene und reiche nicht bis zur Durchführungsebene – weshalb der Ausschuss stets mit Mehrheit über die Beweiserhebung zu entscheiden habe, so dass die Minderheit keinen Anspruch auf bestimmte Beweiserhebungen besäße.<sup>8</sup> Nach heutigem Verständnis prägen die Verfassungsgebote funktionaler Minderheitenschutz und wirksame Wahrnehmung parlamentarischer Kontrolle die gesamte Untersuchung<sup>9</sup> – und damit auch die Rechtsauslegung auf der Durchführungsebene, wenn es um die Reichweite der Minderheitsrechte geht. Der Minderheitenschutz hat die Funktion, eine effektive parlamentarische Kontrolle sicherzustellen.<sup>10</sup>

Mitunter aber wird seine Reichweite verklärt, zum Beispiel wenn behauptet wird, der Minderheit sei „auch im Verfahren die maßgebliche Gestaltungsmacht zuzuerkennen“<sup>11</sup> oder der Verfassungsgeber hätte „der Mehrheit und der Minderheit genau die gleichen

5 BGH (ErmR), in: NStZ-RR 2009, S. 355 (S. 356) – BND.

6 Vgl. BVerfGE 113, S. 113 (S. 121 ff.) – Visa; BVerfGE 105, S. 197 (S. 223) – Parteispenden; HessStGH, in: LKRZ 2012, S. 14 = BeckRS 2011, 55885 (S. 18) – Polizeipräsident; LS, in: NVwZ-RR 2012, S. 91; NVwZ-RR 1999, S. 483 (S. 484) – Polizeipferde; BaWüStGH, in: DÖV 2003, S. 201 (S. 202 ff.) – Atomaufsicht; *Dieter Wiefelspütz*, Das Untersuchungsausschussgesetz, Baden-Baden 2003, S. 223; *Wolfgang Löwer*, Der Aktenvorlageanspruch des parlamentarischen Untersuchungsausschuss vor dem Bundesverfassungsgericht, in: Jura 1985, S. 358 (S. 361); *Utz Schliesky*, Art. 44 GG – Zulässigkeit der Änderung des Untersuchungsgegenstandes gegen den Willen der Einsetzungsminderheit, in: AöR, 126. Jg. (2001), S. 244 (S. 261 f.); *Albrecht Schleich*, Das parlamentarische Untersuchungsrecht des Bundestages, Berlin 1985, S. 84; *Hans H. Klein*, in: *Theodor Maunz / Günter Dürig*, Grundgesetz, München S. 1958 ff., Art. 44 Rn 197; *Martin Morlok*, in: *Horst Dreier*, Grundgesetz, Tübingen 2006, Art. 44 Rn 44 mit weiteren Nachweisen.

7 *Klaus-Dieter Friedrich*, Der parlamentarische Untersuchungsausschuss, Mannheim 1990, S. 153 mit weiteren Nachweisen; Rechtsprechung zu dieser Frage gibt es nicht. Siehe *Dieter Engels*, Die Rechtsprechung zum Recht parlamentarischer Untersuchungsausschüsse, in: *Uwe Thaysen / Suzanne S. Schüttemeyer* (Hrsg.), Bedarf das Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse einer Reform?, Baden-Baden 1988, S. 205 – 239, S. 231 f., BayVerfGH, in: BayVBl. 1981, S. 593 (S. 595) – Abschiebungen (obiter dictum).

8 Als nicht haltbar entpuppte sich die Begründung dieser Auffassung: Anders als Art. 34 I 2 WRV bestimme Art. 44 I GG nicht, dass die Ausschüsse die Beweise erheben, die „die Antragsteller für erforderlich erachten“. Jedoch ergibt sich aus den Materialien zu Art. 44 I GG, dass die Eltern des Grundgesetzes von der Rechtslage in Art. 34 I WRV nicht abweichen wollten (vgl. BVerfGE 105, S. 197 (S. 223) – Parteispenden; *Achim Schmidt-Hartmann*, Schutz der Minderheit im parlamentarischen Untersuchungsverfahren, Frankfurt am Main 1994, S. 37 ff. mit weiteren Nachweisen).

9 Vgl. HessStGH, in: NVwZ 1999, S. 483 (S. 484) – Polizeipferde.

10 BVerfGE 67, S. 100 (S. 130) – *Flick*; BVerfGE 49, S. 70 (S. 85 f.) – Geschäftsinteressen; SächsVerfGH, in: BeckRS 2007, S. 25676 (S. 5 f.) – SachsenLB; HessStGH, in: NVwZ-RR 1999, S. 483 (S. 484) – Polizeipferde; BremStGH, in: NVwZ 1989, S. 953 (S. 955) – Zentralkrankenhaus.

11 *Martin Morlok*, a.a.O. (Fn. 6), Art. 44 Rn 11; anderer Auffassung BGH, in: NJW 2010, S. 3251, Rn 27 – Kunduz.

Befugnisse einräumen wollen<sup>12</sup>. Das ist nicht richtig. Das Minderheitsrecht lässt sich nicht mit dem Mehrheitsrecht gleichsetzen.

Die Verfahrensherrschaft im Untersuchungsausschuss liegt nach der jüngeren verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung<sup>13</sup> prinzipiell in den Händen der Ausschussmehrheit – auch bei Entscheidungen über die Reihenfolge von Beweiserhebungen und Terminierungen. Die verfahrensrechtlichen Befugnisse der Mehrheit stoßen nur dort an Grenzen, wo für die Minderheit mit nachvollziehbaren Erwägungen zu befürchten ist, dass durch das Vorgehen der Mehrheit Erschwernisse oder Behinderungen für weitere Tatsachenfeststellungen eintreten. Aus dem verfassungsrechtlich gewährleisteten Minderheitsrecht folgt das BVerfG, dass die Einsetzungsminderheit „im Rahmen des Untersuchungsauftrags und innerhalb des Mehrheitsprinzips über die Beweiserhebung mitbestimmen können“ müsse: „Der Umfang dieses Mitgestaltungsanspruchs kann zwar nicht weiter reichen als derjenige der Mehrheit, ist diesem aber grundsätzlich vom Gewicht her gleich zu erachten. Mehrheit und qualifizierte Minderheit müssen beide ihre Vorstellungen von einer sachgemäßen Aufklärung angemessen durchsetzen können.“<sup>14</sup> So hat die von der Verfassung geschützte Ausschussminderheit im gesamten Verfahren, insbesondere der Beweiserhebung, in effektiver Weise mitzubestimmen, wenn das Verfahrensrecht auf die inhaltliche Erfüllung des Untersuchungsauftrags ausstrahlen kann.<sup>15</sup>

## 2. Welche Minderheit wird geschützt?

Im Untersuchungsverfahren besitzt nicht jede – „einfache“ – Minderheit eine verfassungsrechtliche Schutzposition<sup>16</sup>, sondern nur die „qualifizierte“: Ein Viertel der Ausschussmitglieder erfordert sie für Untersuchungsausschüsse des Bundestages (§ 17 II PUAG) und in sechs Landesparlamenten<sup>17</sup>, in den übrigen ein Fünftel.<sup>18</sup> Dieses Quorum auf der Durchführungsebene korrespondiert jeweils mit dem Quorum, das im Plenum erforderlich ist, um

12 Utz Schliesky, a.a.O. (Fn. 6), S. 266.

13 BVerfGE 105, S. 197 (S. 222 f.) – Parteipenden; BayVerfGH, in: DÖV 2007, S. 338 (S. 339) – *Hohlmeier*; BaWüStGH, in: DÖV 2003, S. 201 (S. 202) – Atomaufsicht; SächsVerfGH, Beschluss vom 22. April 2004 – 86-I-03 (HS), Umdruck, S. 5 – Sachsenring. Ähnlich *Dieter Wiefelspütz*, a.a.O. (Fn. 6), S. 190; *Meinhard Schröder*, Empfiehlt sich eine gesetzliche Neuordnung der Rechte und Pflichten parlamentarischer Untersuchungsausschüsse? München 1988, S. 100 mit weiteren Nachweisen. Anderer Auffassung (im Jahr 1922) StGH, in: RGZ 104, S. 423 (S. 430).

14 BVerfGE 105, S. 197 (S. 223) – Parteipenden.

15 SächsVerfGH, Beschluss vom 22. April 2004 – Vf. 86-I-03, Umdruck, S. 5 – Sachsenring.

16 BbgVerfG, BeckRS 2009, 31691 (S. 3) – Bodenreform; BGH, in: NStZ-RR 2009, S. 355 (S. 356) – BND.

17 Baden-Württemberg: Art. 35 II Verf, § 13 II 1 UAG; Bremen: § 10 II UAG; Hamburg: Art. 26 I 2 Verf, § 17 II UAG; Mecklenburg-Vorpommern: Art. 34 III Verf, § 21 II UAG; Saarland: 47 II LTG; Sachsen-Anhalt: Art. 54 II 1 Verf, § 16 II 2 UAG.

18 Bayern: Art. 25 IV Verf, Art. 12 II UAG; Berlin: Art. 48 II 2 Verf, § 16 II UAG; Brandenburg: Art. 72 III 2 Verf, § 15 II UAG; Hessen: Art. 92 I 2 Verf; Niedersachsen: Art. 27 II 2 Verf; Nordrhein-Westfalen: Art. 41 I 2 Verf, § 13 II UAG; Rheinland-Pfalz: Art. 91 I Verf, § 13 III UAG (modifiziert); Sachsen: Art. 54 III Verf, § 13 II UAG; Schleswig-Holstein: Art. 18 III Verf, § 11 II UAG; Thüringen: Art. 64 III Verf, § 13 II UAG.

den Ausschuss einzusetzen.<sup>19</sup> Die unterschiedlichen Grenzen resultieren daraus, dass die Eltern des Grundgesetzes das Ein-Fünftel-Quorum der Weimarer Reichsverfassung auf ein Viertel erhöhten, um nach den Erfahrungen in der Weimarer Zeit radikalen Parteien einen Missbrauch des Untersuchungsrechts zu erschweren.<sup>20</sup> Die Untersuchungsordnungen in den Ländern folgen teils dem Weimarer, teils dem Bonner Modell.

Das Minderheitsrecht besitzt nicht nur die Minderheit, deren Abgeordnete im Plenum den Einsetzungsantrag stellten, sondern jede qualifizierte Minderheit im Ausschuss – auch wenn die Fraktion im Plenum nicht für die Einsetzung des Untersuchungsausschusses stimmte<sup>21</sup>: Jedem ihrer Abgeordneten ist es unbenommen, später die Arbeit in dem Ausschuss mitzugestalten, um eine aus seiner Sicht ausgewogene Aufklärung sicherzustellen.

Zu welchem Zeitpunkt die qualifizierte Minderheit bestehen muss, ist im Einzelfall zu ermitteln. Einige Normen stellen beim Beweisantrag auf das Quorum des Antrags ab („beantragt“).<sup>22</sup> Dies erfordert die Unterschriften einer ausreichenden Zahl von Abgeordneten auf dem Antrag<sup>23</sup> oder ihren „Beitritt“ vor der Entscheidung.<sup>24</sup> Andernorts<sup>25</sup> kommt es darauf an, ob die qualifizierte Minderheit einen bestimmten Beweis verlangt, für erforderlich oder sachdienlich hält. Da hier die Gesetze nicht auf den Antrag, sondern auf das Erforderlich-Halten etc. von Ausschussmitgliedern abstellen, dürfte das Abstimmungsergebnis im Ausschuss ausschlaggebend sein: Dem Beweisantrag einer einfachen Minderheit ist zu folgen, wenn für ihn die qualifizierte Minderheit stimmt.

### 3. Gesetzliche Regelungen

Für das Mutterrecht des Minderheitsschutzes, das Beweiserhebungsrecht, bestimmen die Untersuchungsausschussgesetze (UAG) und auch zum Teil die Verfassungen, dass Beweise zu erheben sind, wenn dies die qualifizierte Minderheit im Ausschuss verlangt.<sup>26</sup> Allerdings

19 Zum Beispiel Art. 44 I 1 GG (Einsetzungsquorum: ein Viertel); § 17 II PUAG (Beweiserzwingungsquorum: ein Viertel). Nur in Berlin unterscheiden sich Einsetzungsquorum (ein Viertel) und Beweiserzwingungsquorum (ein Fünftel): Art. 48 I, II Verf.

20 Organisationsausschuss, Sitzung vom 24. September 1948, StenProt, S. 58 f. Eingehend BVerfGE 105, S. 197 (S. 223 f.) – Parteispenden mit weiteren Nachweisen.

21 BVerfGE 105, S. 197 (S. 225) – Parteispenden. Eingehend *Jörg Mohr*, Dogmatik und prozessuale Geltendmachung des verfassungsrechtlichen Minderheitsrechts bei parlamentarischen Untersuchungen des Bundestages, in: ZParl, 35. Jg. (2004), H. 3, S. 468 – 486, S. 475 ff.

22 Bundestag: § 17 II PUAG; Brandenburg: § 72 III 2 Verf, § 15 II UAG; Sachsen: Art. 54 III Verf, § 13 II UAG.

23 BbgVerfG, in: BeckRS 2009, S. 31691 (S. 4) – Bodenreform.

24 BGH (ErmR), in: NSrZ-RR 2009, S. 355 (S. 356) – BND; *Paul J. Glauben / Lars Brocker*, PUAG, Köln 2011, § 17 Rn 13.

25 Niedersachsen: Art. 27 II Verf; Hamburg: Art. 26 I 3 Verf, § 17 II 1 UAG; Sachsen-Anhalt: Art. 54 II Verf, § 16 II UAG;

26 Bundestag: § 17 II PUAG; Baden-Württemberg: Art. 35 II 2 Verf, § 13 II 1 UAG; Bayern: Art. 25 IV 1 Verf, Art. 12 II UAG; Berlin: Art. 48 II 2 Verf, § 16 II UAG; Brandenburg: § 72 III 2 Verf, § 15 II UAG; Bremen: § 10 II UAG; Hamburg: Art. 26 I 3 Verf, § 17 II 1 UAG; Hessen: Art. 92 I 2 Verf, § 12 II IPA-Regeln; Mecklenburg-Vorpommern: Art. 34 III Verf, § 21 II UAG; Niedersachsen: Art. 27 II Verf; Nordrhein-Westfalen: Art. 41 I 2 Verf, § 13 II UAG; Rheinland-Pfalz: § 13 II UAG (mit einem modifizierten Verfahren); Saarland: § 47 II LTG; Sachsen: Art. 54

sind die Modalitäten in den 17 deutschen Untersuchungsordnungen sehr unterschiedlich geregelt. So heißt es im Bremer UAG (§ 10 II) – geradezu lapidar in Anbetracht der Regelungen in anderen UAG und der diversen Konfliktkonstellationen in Untersuchungsausschüssen (siehe unten, Abschnitt 5) – Beweise seien zu erheben, wenn sie von der qualifizierten Minderheit im Ausschuss „beantragt werden, es sei denn, dass sie offensichtlich nicht im Rahmen des Untersuchungsauftrags liegen“<sup>27</sup>. Am detailreichsten bestimmt für Bundestagsausschüsse das 2001 in Kraft getretene PUAG ein Bündel von Rechten der Minderheit: Verlangen kann sie auch, dass eine Ausschusssitzung einberufen, ein Ermittlungsbeauftragter eingesetzt<sup>28</sup>, das „Reißverschlussverfahren“ bei der Reihenfolge der Zeugenvernehmungen angewendet und ein bestimmter Sachverständiger herangezogen wird.<sup>29</sup> Auch regelt das PUAG das Rechtsschutzsystem für die qualifizierte Minderheit im Ausschuss feingliedrig – anders als die Landes-UAG: Lehnt zum Beispiel die Ausschussmehrheit ab, Beweise zu erheben oder Zwangsmittel zu verhängen, kann die qualifizierte Minderheit den BGH-Ermittlungsrichter anrufen.<sup>30</sup> Der (sofortige) Weg zum Bundesverfassungsgericht steht ihr offen, wenn die Bundesregierung Akten nicht vorlegt oder Aussagegenehmigungen versagt.<sup>31</sup>

Sieht man in der Gesamtschau einerseits die diversen Konfliktkonstellationen zwischen Minderheit und Mehrheit im Untersuchungsverfahren und andererseits die unterschiedlichen, – vom PUAG abgesehen – „mageren“ Regelungen in den deutschen Untersuchungsordnungen, ist zu konstatieren: Nur einen Bruchteil möglicher Streitfälle regeln die Gesetze ausdrücklich.

#### 4. Systematik

Erhebt sich die Frage in der Untersuchungspraxis, ob ein Antrag unter Minderheitsschutz steht, zeigt der Blick auf die minderheitsschützenden Beweiserhebungsvorschriften in Verfassungen und Gesetzen<sup>32</sup>, dass die Regelung stets nach dem Grundsatz-Ausnahme-Schema erfolgt (Beweise sind zu erheben, es sei denn ...). Folgt man dieser Systematik auch für die gesetzlich nicht geregelten Fälle, bietet es sich an, die Antwort in vier Schritten zu entwickeln: Fällt die Konfliktkonstellation vom Grundsatz her unter Minderheitsschutz? Steht diesem Schutz eine Ausnahmeregelung entgegen? Welche Konsequenzen erwachsen daraus für die Entscheidung des Ausschusses? Inwieweit kann sie gerichtlich überprüft werden?

III Verf, § 13 II UAG; Sachsen-Anhalt: Art. 54 II Verf, § 16 II UAG; Schleswig-Holstein: Art. 18 III Verf, § 11 II UAG; Thüringen: Art. 64 III 1 Verf, § 13 II 2 UAG.

27 Zum Beispiel Thüringen: § 13 II; Bremen: § 10 II.

28 Eingehend *Tilmann Hoppe*, Ein Fall für Zwei: Untersuchungsausschuss und Ermittlungsbeauftragter, in: ZParl, 39. Jg. (2008), H. 3, S. 477 – 787.

29 §§ 8 II, III, 10 I, 17 II, III 2, 28 in Verbindung mit 17 II PUAG.

30 §§ 17 IV, 18 III, IV, 27 II, 29 II 2, III, 36 PUAG. Eingehend zu dem Verfahren *Klaus Ferdinand Gärditz*, Das Rechtsschutzsystem des Untersuchungsausschussgesetzes des Bundes, in: ZParl, 36. Jg. (2005), H. 4, S. 854 – 875, S. 863 ff.

31 §§ 18 III, 23 II in Verbindung mit 18 I – III, 28 I in Verbindung mit 23 II und 18 III PUAG.

32 Siehe Fn. 26.

## 5. Fallgruppen Minderheitsschutz

Wie weit der Minderheitsschutz im Untersuchungsverfahren reicht, lässt sich vom Grundsatz her nur anhand der einzelnen Konfliktkonstellationen beurteilen: Maßstab sind die jeweils widerstreitenden Interessen im Lichte der verfassungsgerichtlichen Grundsätze. Zusammenfassen lassen sie sich in dem Obersatz: Die qualifizierte Minderheit hat aufgrund ihres Mitgestaltungsanspruchs das Recht, ihre Vorstellungen einer sachgemäßen Aufklärung angemessen durchzusetzen; insbesondere muss sie in effektiver Weise mitbestimmen können, wenn das Verfahrensrecht auf die inhaltliche Erfüllung des Untersuchungsauftrags ausstrahlen kann.

### 5.1. Beweisbeschlüsse

Immer wieder zeigt sich großer Ideenreichtum, wenn die Ausschussmehrheit Argumente ins Feld führt, um einen Beweisantrag der Minderheit abzulehnen: Etwa wenn sie einen Antrag, mit dem Beweis erhoben werden soll, ob ein Parteiunternehmen die ortsübliche Miete gezahlt hat, mit der Erklärung zurückweist, die Beweiserhebung sei nicht erforderlich, weil die Vermietung „tatsächlich zu ortsüblichem Zins erfolgt“ sei.<sup>33</sup> Oder wenn sie dem Antrag, durch den eine Millionen-Transaktion an ein parteieigenes Unternehmen untersucht werden soll, entgegenhält, die Bundestagsverwaltung (unter einem Bundestagspräsidenten, der derselben Partei angehört wie der größte Teil der Ausschussmehrheit) habe den Sachverhalt bereits überprüft und das Prüfverfahren eingestellt.

Im Lichte der klaren gesetzlichen Regelungen<sup>34</sup> und der verfassungsrechtlichen Funktion des Minderheitsrechts lautet der verfassungsrechtliche Grundsatz: Beweisanträgen der Minderheit hat der Ausschuss „Folge zu leisten, es sei denn, das Antragsrecht wird nicht sachgerecht oder missbräuchlich ausgeübt“. So ist beim Streit über Beweisanträge Dreh- und Angelpunkt regelmäßig die Frage, ob ein „es sei denn“-Fall vorliegt – und damit ein Ablehnungsgrund (siehe unten, Abschnitt 6).<sup>35</sup>

### 5.2. Vollzug von Beweisbeschlüssen

Vielfältig sind auch die Begründungen, mit denen Ausschussmehrheiten entscheiden, Beweisbeschlüsse, die auf Antrag der Minderheit zustande kamen, nicht oder nur modifiziert zu vollstrecken: Etwa, die dem Ausschuss verbleibende Zeit reiche nicht für die Vernehmung aller „beschlossenen“ Zeugen. Oder eine aufgrund des Untersuchungsauftrags zu prüfende Verletzung von Rechtspflichten sei durch zwischenzeitliche Erkenntnisse ausgeschlossen, so dass sich die Beweiserhebung verbiete, weil sie zu einer Ausforschung „interner Vorgänge“ führe.<sup>36</sup> Andere Variante: Die Ausschussmehrheit trifft zu einem gefällten Beweisbeschluss

33 Vgl. BVerfGE 105, S. 197 (S. 233 f.) – Parteispenden.

34 Siehe Fn. 26.

35 BVerfGE 105, S. 197 (S. 222, S. 225) – Parteispenden.

36 Vgl. ebenda, S. 226 ff.



nachträglich eine von der Minderheit nicht gewollte Einschränkung, indem sie beschließt, dass der Vorsitzende in seinem Anschreiben dem Adressaten erklärt, wie der Beweisbeschluss tatsächlich zu verstehen ist („Gemeint sind hierbei jene Akten, Belege, Vorgänge und Unterlagen, welche belegen, dass ...“).<sup>37</sup>

Nicht anders als bei der Beschlussfassung über ihre Anträge kann die Minderheit grundsätzlich auch verlangen, dass der Ausschuss die auf diese Weise gefassten Beweisbeschlüsse vollzieht.<sup>38</sup> Beispielsweise, dass er einen „beschlossenen“ Zeugen auch tatsächlich lädt und vernimmt. Nur so ist der Untersuchungsauftrag effektiv zu verwirklichen. Allerdings gilt hier nicht das Alles-oder-nichts-Prinzip wie bei der Entscheidung über Beweisanträge der Minderheit, denn die Verfahrensherrschaft über die Reihenfolge der Beweiserhebungen und die Zweckmäßigkeit der Terminierungen liegt grundsätzlich in den Händen der Ausschussmehrheit: Sie hat über den Vollzug der Beweisbeschlüsse zu entscheiden und sicherzustellen, dass der Untersuchungsauftrag erfüllt werden kann.<sup>39</sup>

Begrenzt aber ist diese Verfahrensherrschaft durch das Recht der qualifizierten Minderheit auf angemessene Beteiligung.<sup>40</sup> Bei „zeitlicher Enge“, ein häufiges Problem in Untersuchungsverfahren, weil mit der Wahlperiode auch der Untersuchungsausschuss endet, ist eine geeignete Verfahrensregel das „Reißverschlussverfahren“<sup>41</sup> des § 17 III PUAG – auch für die übrigen Untersuchungsordnungen, die keine derartige Regel enthalten<sup>42</sup>: Nach ihm werden die noch zu vollziehenden Beweisanträge grundsätzlich proportional auf die Fraktionen verteilt.<sup>43</sup> In entsprechender Anwendung von § 28 I GOBT ist bei der Reihenfolge der Vernehmung von Zeugen und Sachverständigen die Stärke der Fraktionen zu beachten.

Nicht verletzt ist das Minderheitsrecht, wenn die Ablehnung der Mehrheit, einen Beweisbeschluss zu vollziehen, durch nachträglich bekannt gewordene Tatsachen oder Erkenntnisse gerechtfertigt ist.<sup>44</sup> Das nahm das BVerfG bei einem Beweisbeschluss an, mit dem geklärt werden sollte, ob es Rechtsverstöße gab, nachdem sich im Laufe des Verfahrens herausgestellt hatte, dass nach der „weit überwiegend vertretenen Ansicht“ von wissenschaftlichen Stellungnahmen ein Rechtsverstoß ausgeschlossen ist.

Das Minderheitsrecht erstreckt sich grundsätzlich nicht auf die Frage, wie eine Person gehört wird<sup>45</sup>, etwa ob als Auskunftsperson oder als Zeuge: Die Mehrheit überschreitet den

37 SächsVerfG, BeckRS 2007, 25676 (S. 3, S. 6) – SachsenLB.

38 BVerfGE 105, S. 197 (S. 226) – Parteipenden; HessStGH, BeckRS 2011, 49948 (S. 18) – Steuerfahndung; BayVerfGH, in: DÖV 2007, S. 338 (S. 339) – *Hohlmeier*; SächsVerfGH, BeckRS 2009, 31139 (S. 8 f.) – Netzwerke, BeckRS 2007, 25676 (S. 6) – SachsenLB; *Julia Platter*, Das parlamentarische Untersuchungsverfahren vor dem Verfassungsgericht, Berlin 2004, S. 121 f.

39 BVerfGE 105, S. 197 (S. 222, S. 226) – Parteipenden. Siehe auch oben, Abschnitt 1.

40 Ebenda, S. 226.

41 Siehe *Dieter Wiefelspütz*, a.a.O. (Fn. 6), S. 226; *Johannes M. Plödt*, Die Stellung des Zeugen in einem parlamentarischen Untersuchungsausschuss des Deutschen Bundestages, Berlin 2003, S. 93 ff.

42 Vgl. BVerfGE 105, S. 197 (S. 226) – Parteipenden. Eingehend *Alexandra Albrecht-Baba*, Das Beweiserhebungsrecht parlamentarischer Untersuchungsausschüsse, Berlin 2005, S. 108. Nur Mecklenburg-Vorpommern hat eine – an § 17 III PUAG angelehnte – „Reißverschlusslösung“ im UAG, § 21 VI.

43 Vgl. *Alexandra Albrecht-Baba*, a.a.O. (Fn. 42), S. 108.

44 BVerfGE 105, S. 197 (S. 228 f.) – Parteipenden.

45 Ebenda, S. 227 f.

ihr zustehenden Wertungsrahmen aufgrund ihrer Verfahrensautonomie nicht, wenn sie beschließt, Beamte als Auskunftspersonen anzuhören, mit der Begründung, diese seien bei der Darstellung dienstlicher Abläufe grundsätzlich als vertrauenswürdig anzusehen. Ähnliches gilt für die Vernehmungsgegenüberstellung (§ 58 II StPO; § 24 II PUAG): Der Antrag auf Gegenüberstellung betrifft die Art und Weise der Beweiserhebung, nicht ihr „Ob“. Über die Durchführung entscheidet die Ausschussmehrheit aufgrund ihrer Verfahrensautonomie. Maßgeblich ist, ob der Untersuchungszweck tatsächlich die Gegenüberstellung gebietet. Das ist nur ausnahmsweise der Fall.<sup>46</sup>

### 5.3. Sondersitzung

Mehrere UAG verpflichten den Ausschussvorsitzenden, eine Sitzung einzuberufen, wenn dies die qualifizierte Minderheit verlangt – innerhalb einer<sup>47</sup> oder zwei<sup>48</sup> Wochen oder „zum nächstmöglichen Termin“<sup>49</sup>. Mit Blick auf die Reichweite dieses Rechts ist zu fragen, ob die Minderheit stets eine Sondersitzung einberufen lassen kann, wenn ihr der Sinn danach steht, oder nur, wenn – nachvollziehbar aus ihrer Sicht – der Aufklärungszweck die zusätzliche Sitzung gebietet. Zwischen Sitzungserzwingungsrecht und Verfahrensherrschaft besteht ein Spannungsverhältnis: Beschließt zum Beispiel der Ausschuss mit den Stimmen der Mehrheit oder gar einvernehmlich einen Zeitplan, fragt sich, ob die qualifizierte Minderheit vom Vorsitzenden verlangen kann, eine Sondersitzung einzuberufen, weil sie später zu der Auffassung gelangte, eine Zeugenvernehmung solle vorgezogen werden. Einen derartigen Antrag lehnte der Vorsitzende des baden-württembergischen Atomaufsicht-Ausschusses mit der Begründung ab, zur Einberufung einer Sondersitzung sei er nur verpflichtet, wenn ein „zusätzlicher Sachverhalt“ hinzukomme, der über das gemeinsam Beschlossene hinausginge.<sup>50</sup>

Betrachtet man den Konflikt vom rechtlichen Ausgangspunkt her – die Mehrheit besitzt die Verfahrensherrschaft, begrenzt durch eine angemessene Beteiligung der Minderheit – kann das Sondersitzungsrecht nur dann greifen, wenn ohne Sondersitzung aus Sicht der Minderheit nachvollziehbar der Aufklärungszweck gefährdet oder nachhaltig behindert würde, nicht aber, wenn die Minderheit eine verfassungsrechtlich nicht zu beanstandende Entscheidung der Mehrheit über den Haufen werfen möchte. In dem Atomaufsicht-Organstreit wies der BaWüStGH den Antrag der Minderheit mit der Begründung zurück, ein verfassungsgerichtlicher Schutz scheide aus, solange die Begründung des Vorsitzenden nicht „als willkürlich“ oder „schlechterdings nicht nachvollziehbar angesehen werden muss“<sup>51</sup>.

46 Vgl. BayVerfGH, in: DÖV 2007, S. 338 (S. 340) – *Hohlmeier*. Eingehend *Butz Peters*, a.a.O. (Fn. 2), Rn 307.

47 Baden-Württemberg; Sachsen: § 6 a.

48 Hamburg: § 10 I 2; Nordrhein-Westfalen: § 7 I 2; Sachsen-Anhalt: § 8 2; Schleswig-Holstein: § 8 I 2.

49 § 8 II PUAG.

50 Vgl. BaWüStGH, Urteil vom 21. Oktober 2002 – GR 11/02, S. 8 (insoweit nicht mit abgedruckt in: DÖV 2003, S. 201).

51 BaWüStGH, in: DÖV 2003, S. 201. Ähnlich *Paul J. Glauben / Lars Brocker*, a.a.O. (Fn. 24), § 8 Rn 7.



Diese Lösung über den Rechtsschutz beantwortet aber nicht die materielle Rechtsfrage. Aus der Funktion des Minderheitsschutzes lässt sich nicht generell ein allzeitiges und thematisch unbegrenztes Sitzungserzwingungsrecht herleiten. Deshalb erscheint in Anbetracht des uneingeschränkten Wortlauts der Sondersitzungsvorschriften eine teleologische Reduktion sachgerecht: Durch sie sind – jedenfalls – die Fälle auszunehmen, in denen die Minderheit die Ausschusssitzung nur deswegen verlangt, weil sie ihre Meinung geändert hat und von einem getroffenen Beschluss abweichen will. Anders hingegen, wenn aufgrund einer aktuellen „objektiven“ Entwicklung, zum Beispiel neuer Erkenntnisse aufgrund von Medienveröffentlichungen, nachvollziehbar aus Sicht der Minderheit zu befürchten ist, dass die Tatsachenfeststellungen erschwert werden, wenn der Ausschuss nicht vor der nächsten turnusgemäßen Sitzung zusammentritt.

Verlangt die Sondersitzungsvorschrift im UAG, dass der Antrag mit „Angabe“ der „Tagesordnung“ oder des „Beratungsgegenstandes“ zu erfolgen hat (zum Beispiel § 8 III PUAG), erstreckt sich das Minderheitsrecht nicht darauf, dass dieses Thema einziges der Sitzung bleibt. In Anbetracht ihrer Verfahrensherrschaft kann die Mehrheit auch andere Themen auf die Tagesordnung setzen.<sup>52</sup>

#### 5.4. Zwangsmittel

Ein Klassiker des Zwangsmittel-Konflikts stammt aus dem *Mauss*-Untersuchungsausschuss: Der Niedersächsische Landtag hatte ihn 1984 eingesetzt, um zu klären, wie niedersächsische Behörden mit dem Privatdetektiv *Werner Mauss* zusammenarbeiteten.<sup>53</sup> *Mauss* erschien nicht zu den Vernehmungen und ließ ausrichten, bei der vom Ausschuss vorgesehenen öffentlichen Vernehmung begebe er sich in eine „Gefahr für Leib und Leben“. Mehrfach verlangte die Ausschussminderheit, den Detektiv zwangsweise vorzuführen, aber die Mehrheit lehnte ab – eben unter Hinweis auf die „Gefahr für Leib und Leben“ des Geladenen.

Ebenso stellt sich die Frage nach dem Minderheitsrecht, wenn ein erschienener Zeuge die Aussage verweigert und die Minderheit meint, dies sei rechtsgrundlos erfolgt. Denn die Verhängung der im Untersuchungsrecht vorgesehenen Zwangsmittel (Ordnungsgeld, -haft, Beugehaft) erfordert stets einen Beschluss des Ausschusses.<sup>54</sup> Nur für Untersuchungsausschüsse des Bundestages gibt das Gesetz eine klare Antwort: Lehnt die Mehrheit den Antrag der qualifizierten Minderheit ab, Zwangsmittel zu verhängen, kann diese den BGH-Ermittlungsrichter anrufen, der über die Verhängung entscheidet (§ 17 IV PUAG).

Für die anderen Untersuchungsordnungen ist im Lichte des Obersatzes zu konstatieren: Ob der Untersuchungsauftrag sachgerecht erfüllt werden kann, hängt regelmäßig entscheidend davon ab, ob die Beweiserhebung im „freien“ Belieben des Inanspruchgenommenen steht oder ob er zu ihr mit Zwangsmitteln angehalten werden kann. Wäre es für Zeugen (aus dem Lager der Ausschussmehrheit) möglich, grund- und sanktionslos der Vernehmung fernzubleiben oder die Aussage zu verweigern, wäre eine sachgemäße Aufklärung und damit

52 BT-Fachbereich Parlamentsrecht, in: BT-Drs. 16/14000, S. 31 ff.; *Paul J. Glaben / Lars Brocker*, a.a.O. (Fn. 24), § 8 Rn 6.

53 NdsStGH, in: NVwZ 1986, S. 827 – *Mauss*.

54 Häufig ist auch noch ein richterlicher Beschluss erforderlich: In den deutschen Untersuchungsordnungen gibt es vier Varianten, eingehend *Butz Peters*, a.a.O. (Fn. 2), Rn 338, Rn 299.

Erfüllung des Untersuchungsauftrags praktisch unmöglich. Daher muss der Minderheitschutz auch greifen, wenn der Ausschuss über Zwangsmittel entscheidet.<sup>55</sup>

## 5.5. Rechtsmittel

Ähnlich stellt sich die Frage nach dem Minderheitsrecht, wenn der Ausschuss zu entscheiden hat, ob er gegen eine abweisende Entscheidung eines Gerichts Rechtsmittel einlegt – etwa weil es die Beschlagnahme von Akten<sup>56</sup> oder die Verhängung von Ordnungsmitteln ablehnte, nachdem ein Zeuge nicht zur Vernehmung erschien<sup>57</sup> oder die Aussage verweigerte.<sup>58</sup> Diesen Fall regelt abermals nur das PUAG<sup>59</sup>: In einem Bundestagsuntersuchungsausschuss kann die qualifizierte Minderheit gegen abweisende Entscheidungen des BGH-Ermittlungsrichters Beschwerde zum BGH-Senat einlegen (§§ 17 IV, 36 III PUAG).

Mit Blick auf die anderen 16 Untersuchungsordnungen ist zu sagen: Billigt man der Ausschussminderheit ein Zwangsmittelrecht zu, muss man ihr konsequenterweise auch ein „Rechtsmittelrecht“<sup>60</sup> gegen abweisende Gerichtsentscheidungen zugestehen – sofern das Rechtsmittel nicht aussichtslos ist, denn es kann eine aus ihrer Sicht effektive Aufklärung ermöglichen.

## 5.6. Protokolle

Protokolle ihrer Zeugenvernehmungen schirmen Untersuchungsausschüsse häufig strikt gegenüber Außenstehenden ab, vor allem auf Betreiben der Minderheit, wenn sie fürchtet, dass noch zu vernehmende Zeugen ihre Aussage an den Protokollen „ausrichten“ und dadurch die Effektivität der Enquete beeinträchtigen. So fragt sich, ob der Ausschuss mit einfacher Mehrheit entscheiden kann, wenn ein vom zu untersuchenden Sachverhalt Betroffener, ein Rechtsanwalt (für ein Gerichtsverfahren<sup>61</sup>) oder die Regierung<sup>62</sup> beantragt, Protokolle einzusehen oder zu erhalten.

55 BayVerfGH, in: DÖV 2007, S. 338, S. 339 – *Hohlmeier*; NdsStGH, in: NVwZ 1986, S. 827 – *Mauss*; *Hans H. Klein*, a.a.O. (Fn. 6), Art. 44 Rn 202; *Alexandra Albrecht-Baba*, a.a.O. (Rn 42), S. 131 ff.; *Achim Seidel*, Die Opposition im parlamentarischen Untersuchungsverfahren nach Art. 44 GG – materieller und verfassungsprozessualer Minderheitenschutz, in: BayVBl. 2002, S. 97 (S. 106); *Paul J. Glauben / Lars Brocker*, Das Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse in Bund und Ländern, Köln 2011, § 27 Rn 12; § 17 IV PUAG.

56 Vgl. AG Bonn, in: NJW 1989, S. 1101 – U-Boote.

57 Vgl. AG Dresden, Urteil vom 6. Januar 2009 – 215 GS 14/08 – SachsenLB.

58 Vgl. AG Kiel, Beschluss vom 20. August 2010 – 43 Gs 1314/10 – HSH Nordbank.

59 Vgl. *Alexandra Albrecht-Baba*, a.a.O. (Fn. 42), S. 133.

60 Im Ergebnis ebenso *Alexandra Albrecht-Baba*, a.a.O. (Fn. 42), S. 131 ff.; anderer Auffassung *Meinhard Schröder*, a.a.O. (Fn. 13), S. 119.

61 So der Sachverhalt der Entscheidung SächsVerfGH, Beschluss vom 22. April 2004 – 86-I-03.

62 Vgl. *Thomas Baehr*, Verbot der Weitergabe von Unterlagen eines parlamentarischen Untersuchungsausschusses sichert Kontrollfunktion des Parlaments, in: NordÖR 2008, S. 55. In Hamburg führte der Umstand, dass Kopien von Ausschussakten bei der Regierung gelandet waren, zur Einsetzung eines weiteren Untersuchungsausschusses („Weitergabe“).

Alle Untersuchungsordnungen enthalten das „Abwesenheitsgebot“ für künftige Zeugen: Es bestimmt, dass Zeugen einzeln und in Abwesenheit der später zu hörenden Zeugen zu vernehmen sind (zum Beispiel § 24 I PUAG, § 25 I UAG Berlin)<sup>63</sup>, und bezweckt, die Unbefangenheit des künftigen Zeugen zu erhalten: Seine Bekundungen soll er ohne Kenntnis dessen machen, was andere berichteten.<sup>64</sup> Dieses Ziel gerät in Zweifel, wenn Protokolle in die Hände künftiger Zeugen gelangen. Deshalb kann die Protokollüberlassung beziehungsweise -einsicht jedenfalls grundsätzlich eine effektive Verwirklichung des Untersuchungsauftrags ernsthaft gefährden.<sup>65</sup> Anlass zu einer derartigen Befürchtung, die den Minderheitenschutz auslöst, besteht insbesondere dann, wenn Protokolle gerade zu dem Zweck angefordert werden, sie in ein anderes Verfahren einzuführen, durch das künftige Ausschusszeugen Kenntnis von ihnen erhalten könnten, zum Beispiel bei einem äußerungsrechtlichen Zivilverfahren. Entsprechendes gilt für alle Unterlagen, die sich in den Akten des Ausschusses befinden.

### 5.7. Verfahrensende

Auch gegen Ende des Untersuchungsverfahrens können Konfliktsituationen entstehen, für die entscheidend ist, wie weit der Minderheitenschutz reicht. Zum Beispiel, wenn die Ausschussmehrheit gegen den Protest der Minderheit beschließt, der Ausschuss habe „seine Untersuchungen abgeschlossen“<sup>66</sup> oder die Beweisaufnahme zu beenden, um ausreichend Zeit für die Erstellung des Abschlussberichts zu haben<sup>67</sup>; ebenso, wenn die Mehrheit mit ihren Stimmen entscheidet, die einst einstimmig „verabschiedeten“ Zeugenvernehmungen nicht durchzuführen, weil nach einer Absichtserklärung des Regierungschefs mit Neuwahlen zu rechnen und es deshalb aus „Kapazitätsgründen“ notwendig sei, die Beweisaufnahme abzubrechen, um den Sachstandsbericht zu erstellen.<sup>68</sup>

Derartige Beschlüsse berauben die qualifizierte Minderheit um die Möglichkeit, weitere Beweismittel auszuschöpfen. Ob ihr Recht auf angemessene Beteiligung tatsächlich verletzt ist, kann nur im Einzelfall ermittelt werden. Als Kriterien kommen in Betracht: die noch verbleibende Zeit für die Beweisaufnahme, ihr bisheriger Verlauf und der erforderliche Zeitaufwand, um die Vorstellungen von Minderheit und Mehrheit angemessen zu berücksichtigen.<sup>69</sup>

Der Minderheitenschutz gibt der Ausschussminderheit nicht das Recht, den Untersuchungsausschuss aufzulösen: Schon deswegen nicht, weil die Auflösung nicht der Ausschuss,

63 BVerfGE 93, S. 181 (S. 205) – Hamburger Polizei; *Paul J. Glauben / Lars Brocker*, a.a.O. (Fn. 55), § 10 Rn 18; *Lothar Senge*, in: *Rolf Hannich* (Hrsg.), *Karlsruher Kommentar zur Strafprozessordnung*, München 2008, § 58 Rn 4 mit weiteren Nachweisen.

64 BVerfGE 93, S. 181 (S. 205); BGH, in: *NJW* 2001, S. 2732; *Lutz Meyer-Göfner*, *Strafprozessordnung*, München 2012, § 58 Rn 2 mit weiteren Nachweisen.

65 Vgl. *SächsVerfGH*, Vf. 86-I-03, Beschluss vom 22. April 2004, Umdruck, S. 5 f. – Sachsenring.

66 So im *Dioxin-Untersuchungsausschuss des nordrhein-westfälischen Landtags*. Siehe *NRW-VerfGH*, in: *DÖV* 1995, S. 728.

67 So im *Langemann-Untersuchungsausschuss des Bayerischen Landtags*. Siehe *BayVerfGH*, in: *BayVBl.* 1982, S. 559 (S. 560).

68 So im *Visa-Untersuchungsausschuss des Bundestages*. Siehe *BVerfGE* 113, S. 113 (S. 115 f.).

69 Vgl. ebenda, S. 126 f.

sondern nur das Plenum beschließen kann<sup>70</sup>, denn es ist Inhaber des Untersuchungsrechts. Und auch nur das Plenum, nicht der Ausschuss, kann verbindlich feststellen, ob der Untersuchungsauftrag erfüllt wurde.<sup>71</sup>

## 5.8. Abschlussbericht und weitere Fälle

Über den Inhalt des Abschlussberichts entscheidet der Ausschuss grundsätzlich mit Mehrheit.<sup>72</sup> Aber jedes Mitglied<sup>73</sup> – nicht nur die qualifizierte Minderheit (siehe oben, Abschnitt 2) – hat das Recht, ein Sondervotum abzugeben (zum Beispiel § 33 II PUAG): zum Sachverhalt ebenso wie zur Bewertung.<sup>74</sup> Diese Regelung ist in allen UAG gleich, nicht aber die Terminologie: Die Gesetze sprechen auch von „abweichendem Bericht“, „abweichender Meinung“, „abweichender Auffassung“ und „Minderheitsbericht“<sup>75</sup>. Das Recht auf ein Sondervotum gilt entsprechend bei einem Zwischenbericht: Ihn kann das Parlament jederzeit als „Herr des Verfahrens“ vom Ausschuss anfordern<sup>76</sup> und auch dieser jederzeit von sich aus abgeben.<sup>77</sup> Gleiches gilt für den Sachstandsbericht. Ihn legt der Ausschuss dem Parlament vor, wenn abzusehen ist, dass er seinen Auftrag nicht bis zum Ende der Wahlperiode erledigt wird (zum Beispiel § 33 III PUAG).

Bestimmt das UAG (zum Beispiel § 32 PUAG), dass Personen, die durch die Veröffentlichung des Berichts in ihren Rechten erheblich beeinträchtigt werden können, vor Veröffentlichung rechtliches Gehör zu gewähren ist, so hat dies auch zu geschehen, wenn die Äußerung in einem Minderheitsvotum erfolgt.<sup>78</sup> Für den Betroffenen ist es nämlich regelmäßig unerheblich, durch welche Art von Votum des Untersuchungsausschusses sein Ruf geschmälert wird.

Die Mehrheit kann beschließen, dass sie keinen Abschlussbericht vorlegt, nicht aber, dass der Ausschuss überhaupt keinen oder die Minderheit keinen Bericht vorlegt<sup>79</sup>, denn konzeptionelles Ziel des Untersuchungsverfahrens ist, dem Parlament einen schriftlichen Bericht vorzulegen (§ 33 I PUAG). So ist der der Minderheit von ihrem Mitgestaltungsanspruch umfasst – gleichgültig, wie die Mehrheit verfährt.

Von diesen Fallgruppen abgesehen, kann das Minderheitsrecht bei Entscheidungen im Untersuchungsverfahren immer dann zum Zuge kommen, wenn das Verfahrensrecht auf die inhaltliche Erfüllung des Untersuchungsauftrags ausstrahlen kann. So steht es zum Beispiel

70 Hans H. Klein, a.a.O. (Fn. 6), Art. 44 Rn 68.

71 Paul J. Glauken / Lars Brocker, a.a.O. (Fn. 55), § 30 Rn 3.

72 Achim Schmidt-Hartmann, a.a.O. (Fn. 8), S. 138; Paul J. Glauken / Lars Brocker, a.a.O. (Fn. 55), § 29 Rn 6 mit weiteren Nachweisen.

73 Achim Schmidt-Hartmann, a.a.O. (Fn. 8), S. 138. Nach der PUAG-Gesetzesbegründung gilt das auch für stellvertretende und beratende Mitglieder: BT-Drs 14/5790, S. 20. Vgl. Dieter Wiefelspütz, a.a.O. (Fn. 6), S. 273; Paul J. Glauken / Lars Brocker, a.a.O. (Fn. 24), § 33 Rn 10.

74 Dieter Wiefelspütz, a.a.O. (Fn. 6), S. 273.

75 Zum Beispiel Baden-Württemberg: § 23 II; Bayern: Art. 21 IV; Berlin: § 33 II; Brandenburg: § 28 III; Hamburg: § 31 III; Schleswig-Holstein: § 24 V.

76 Zum Beispiel Bund: 33 IV; Rheinland-Pfalz: § 28 V; Schleswig-Holstein: § 24 III; Thüringen: § 28 V.

77 Paul J. Glauken / Lars Brocker, a.a.O. (Fn. 24), § 33 Rn 27.

78 Vgl. ebenda, § 32 Rn 4.

79 Vgl. Achim Schmidt-Hartmann, a.a.O. (Fn. 8), S. 139 f.; Paul J. Glauken / Lars Brocker, a.a.O. (Fn. 55), § 29 Rn 3.

nicht im freien, „mehrheitlichen“ Ermessen der Ausschussmajorität im Sinne von Art. 42 II 1 GG, ob sie die Öffentlichkeit von der Beweiserhebung ausschließt, denn das Öffentlichkeitsprinzip besitzt im Untersuchungsverfahren nicht nur Verfassungsrang (Art. 44 I GG) – anders als im Strafverfahren. Ihm kommt ein „besonderer Stellenwert“<sup>80</sup> zu: Die Publizität des Verfahrens ist gerade Mittel zum Zweck.<sup>81</sup>

Gleiches gilt beim Streit über die Entlassung eines Zeugen (§ 248 StPO): Sie beendet das Fragerecht der Ausschussmitglieder ebenso wie seine Möglichkeit, die Aussage strafflos zu korrigieren (sofern keine abweichende Regelung besteht wie in § 26 II PUAG). Beschließt die Mehrheit, den Zeugen zu entlassen und raubt sie dadurch der Minderheit die Möglichkeit, ihm in der Sitzung (weitere) Fragen zu stellen, verletzt sie deren verfassungsrechtlichen Mitgestaltungsanspruch. Gleiches gilt, wenn die Mehrheit die Entlassung beschließt, ohne die Minderheit „vorher zu hören“. Denn § 248 Satz 2 StPO ist keine bloße Ordnungsvorschrift, sondern gewährleistet das prozessuale Recht auf rechtliches Gehör.

Anders jedoch, wenn die Minderheit bei der Vernehmung des Zeugen keine Fragen mehr hat, trotzdem aber seine Entlassung ablehnt – beispielsweise mit der Erklärung, in Anbetracht seiner Aussage sei vieles „noch unklar“ und angesichts weiterer Zeugen sei künftiger „Fragebedarf“ bei ihm nicht auszuschließen. Der Beschluss, einen Zeugen zu entlassen, ist im Strafverfahren, dessen Vorschriften auf die Beweiserhebung im Untersuchungsverfahren „sinngemäß Anwendung“ finden (vgl. Art. 44 II 1 GG), eine „sachleitende Entscheidung“. Deswegen entscheidet im Streitfall nicht der Vorsitzende, sondern das Gericht (§ 238 II StPO). So lässt sich im parlamentarischen Untersuchungsverfahren nicht ernsthaft bezweifeln, dass es sich bei der Zeugen-Entlassungs-Frage um eine Frage nach der Verfahrensherrschaft handelt. Und diese Herrschaft besitzt grundsätzlich die Ausschussmehrheit. Dem Mitgestaltungsanspruch der Minderheit wird dadurch hinreichend Rechnung getragen, dass sie, jedenfalls beim Auftauchen neuer Gesichtspunkte, den Zeugen durch einen Beweisantrag erneut laden kann – diesem Antrag hat die Mehrheit grundsätzlich „Folge zu leisten“ (siehe oben, Abschnitt 5.1.). Deshalb hindert, wenn die Minderheit keine Fragen mehr hat, ihr Mitgestaltungsanspruch die Mehrheit nicht daran, mit ihren Stimmen die Entlassung des Zeugen zu beschließen.

## 6. Ablehnungsgründe

Die Gründe, die es der Mehrheit erlauben, einen Beweisantrag der Minderheit abzulehnen, sind in den deutschen Untersuchungsordnungen unterschiedlich geregelt. Nach einigen UAG<sup>82</sup> hat sie dieses Recht, wenn die „Beweiserhebung wegen Offenkundigkeit überflüssig ist“, nach anderen<sup>83</sup> nur dann, wenn die Beweise „offensichtlich nicht im Rahmen des Untersuchungsauftrags liegen“ beziehungsweise wenn „ihre Erhebung unzulässig ist“. Andere UAG<sup>84</sup> enthalten einen Kanon von Ablehnungsgründen oder den Verweis<sup>85</sup> auf die Ableh-

80 BVerfGE 124, S. 78 (S. 125 f) – BND; BVerfGE 77, S. 1 (S. 48) – *Flick*.

81 Eingehend *Butz Peters*, a.a.O. (Fn. 2), Rn 188.

82 Zum Beispiel Nordrhein-Westfalen: § 13 III; Rheinland-Pfalz: § 13 II Nr. 1.

83 Zum Beispiel Berlin: § 16 II; Bremen: § 10 II.

84 Baden-Württemberg: § 13 II; Brandenburg: § 15 III; Nordrhein-Westfalen: § 13 III; Rheinland-Pfalz: § 13 II; Thüringen: § 13 II 2.

85 Sachsen: § 13 II 2.

nungsgründe der StPO (§ 244 III – V). Das PUAG (§ 17 II) bestimmt, dass Beweise, die die qualifizierte Minderheit beantragt, zu erheben sind, „es sei denn, die Beweiserhebung ist unzulässig oder das Beweismittel ist auch nach Anwendung der in diesem Gesetz vorgesehenen Zwangsmittel unerreichbar“.

Ein Beweisantrag kann sachwidrig sein, und damit die Mehrheit zur Ablehnung berechtigen, so erklärte das BVerfG 2002 im Parteispenden-Urteil, „wenn die beantragte Beweiserhebung außerhalb des Untersuchungsauftrags liegt oder rechtswidrig ist, ferner wenn sie lediglich der Verzögerung dient oder offensichtlich rechtsmissbräuchlich ist“<sup>86</sup>. Und 2009 sagte das Gericht im BND-Beschluss, das Beweiserhebungsrecht parlamentarischer Untersuchungsausschüsse unterliege „Begrenzungen“; fünf zählte es auf: Einsetzungsbeschluss, Gewaltenteilungsgrundsatz, Staatswohl, Grundrechte, Rechtsmissbrauch.<sup>87</sup>

Schon diese „Begrenzungen“ zeigen, dass die in den einzelnen UAG genannten Ablehnungsgründe nicht abschließend sein können, da sich ein Recht zur Ablehnung auch aus der Verfassung ergeben kann<sup>88</sup>, ohne im UAG aufgeführt zu sein. Systematisch betrachtet, kann sich ein Ablehnungsrecht der Mehrheit bei einem Minderheitsantrag aus drei Aspekten ergeben.

### 6.1. Ungeeignetes oder unerreichbares Beweismittel

Ist ein Beweismittel ungeeignet, ist es für die Untersuchung nicht „erforderlich“ im Sinne von Art. 44 I 1 GG. Ähnliche Einschränkungen enthalten die Vorschriften in den Ländern, etwa dass nur „durch den Untersuchungsauftrag gebotene Beweise“ zu erheben sind.<sup>89</sup> Maßgeblich für die Beurteilung sind die strafprozessualen Grundsätze: Völlig ungeeignet ist ein Beweismittel (§ 244 III 2 StPO), wenn ohne Rücksicht auf das bisher gewonnene Beweisergebnis festzustellen ist, dass sich mit ihm das in dem Beweisantrag in Aussicht gestellte Ergebnis nach sicherer Lebenserfahrung nicht erzielen lässt.<sup>90</sup> So erklärte das BVerfG<sup>91</sup> den Beschluss der Mehrheit für vertretbar, einen Zeugen als ungeeignetes Beweismittel anzusehen, der zu einem 18 Jahre zurückliegenden Sachverhalt befragt werden sollte und bereits in einem früheren Untersuchungsausschuss erhebliche Erinnerungslücken gezeigt hatte.

Unerreichbar ist ein Beweismittel, wenn der Untersuchungsausschuss nicht weiß und auch nicht ermitteln kann, wo es sich befindet oder wenn abzusehen ist, dass es nicht herbeigeschafft werden kann.<sup>92</sup> Das steht regelmäßig nicht mit Gewissheit fest, wenn der Ausschuss über den Antrag der Minderheit entscheidet, einen Zeugen zu vernehmen: Ist in diesem Moment seine Adresse unbekannt, kann sie durch Recherchen des Ausschusseskre-

86 BVerfGE 105, S. 197 (S. 225) – Parteispenden.

87 BVerfGE 124, S. 78 (S. 118 ff.).

88 Vgl. BVerfGE 124, S. 78 (S. 118).

89 Baden-Württemberg: § 13 I UAG.

90 BGH, in: NStZ 2008, S. 351; Lutz Meyer-Göfner, a.a.O. (Fn. 64), § 244 Rn 58 ff, beide mit weiteren Nachweisen.

91 BVerfGE 105, S. 197 (S. 229) – Parteispenden.

92 So zu § 17 II PUAG: BT-Drs. 14/5790, S. 17; Paul J. Glauben / Lars Brocker, a.a.O. (Fn. 24), § 17 Rn 19. Vgl. BGH, in: NStZ 1982, S. 78.



tariats oder im Wege der Amtshilfe beschafft werden.<sup>93</sup> Daher ist es für die Mehrheit praktisch kaum möglich, ihre Ablehnung auf den Einwand der Unerreichbarkeit zu stützen.

## 6.2. Sachwidrige Beweiserhebung

Unzulässig ist eine Beweiserhebung, die außerhalb des Untersuchungsauftrags liegt.<sup>94</sup> Dies folgt nicht nur aus der Natur des Untersuchungsrechts – nur soweit der Auftrag reicht, steht dem Ausschuss eine Beweiserhebungsbefugnis zu, sondern auch aus einer Vielzahl von UAG-Vorschriften, die bestimmen, dass der Ausschuss die „erforderlichen“<sup>95</sup> beziehungsweise „gebotenen“<sup>96</sup> Beweise für seinen Untersuchungsauftrag erhebt.<sup>97</sup> Überschreitet ein Antrag diesen Rahmen des Zulässigen, kann er nicht unter Minderheitsschutz stehen.

### (a) Unwirksamer Einsetzungsbeschluss

Erweist sich im Laufe des Verfahrens der Einsetzungsbeschluss als verfassungswidrig, etwa gar durch eine Gerichtsentscheidung<sup>98</sup>, fehlt es an der rechtlichen Grundlage für darauf basierende Beschlüsse, einschließlich der über Zwangsmittel. Im Falle der Teilunwirksamkeit darf der Untersuchungsausschuss den verfassungswidrigen Untersuchungsgegenständen „nicht weiter nachgehen“ und insoweit auch keine Beschlüsse fällen. Bei Beweisanträgen verbietet sich der Minderheitsschutz auch deshalb, weil sie nicht vollzogen werden dürfen, wenn der Einsetzungsbeschluss verfassungswidrig ist.<sup>99</sup>

### (b) Beweiserhebung außerhalb des Untersuchungsauftrages

Ebenfalls kein Raum besteht für den Minderheitsschutz, wenn die beantragte Beweiserhebung nicht im Rahmen des Untersuchungsauftrags liegt. Dieser bestimmt sich nach dem Einsetzungsbeschluss. Das Privileg der authentischen Interpretation haben weder die Ausschussminderheit noch der Ausschussvorsitzende und auch nicht der Parlamentspräsident.<sup>100</sup>

Falls erforderlich, ist der Einsetzungsbeschluss auszulegen<sup>101</sup>: Im Lichte des Zwecks des parlamentarischen Untersuchungsrechts, der Bedeutung des Minderheitsrechts (siehe oben,

93 Eingehend zu diesen Fällen: *Lutz Meyer-Göfner*, a.a.O. (Fn. 64), § 244 Rn 62 ff.

94 BVerfGE 105, S. 197 (S. 225) – Parteipenden; HessStGH, BeckRS 2011, 55885 (S. 19) – Polizeipräsident; *Alexandra Albrecht-Baba*, a.a.O. (Fn. 42), S. 51 f.; *Norbert Achterberg* / *Martin Schulte*, in: *Hermann von Mangoldt* / *Friedrich Klein* / *Christian Starck*, Kommentar zum Grundgesetz, München 2005, Art. 44 Rn 158 mit weiteren Nachweisen. Vgl. § 16 II UAG Berlin.

95 Zum Beispiel Bundestag: Art. 44 I 1 GG; Niedersachsen: Art. 27 II 1 Verf; Hamburg: § 17 UAG; Sachsen-Anhalt: § 16 I UAG.

96 Zum Beispiel Bundestag: § 17 I PUAG; Baden-Württemberg: § 13 I UAG; Berlin: § 16 I UAG; Brandenburg: § 15 I; Bremen: § 10 I UAG.

97 Vgl. *Julia Platter*, a.a.O. (Fn. 38), S. 81.

98 Vgl. BVerfGE 83, S. 175 (S. 177) – Hinweisschreiben; AG Bonn, in: NJW 1989, S. 1101 – U-Boote.

99 Vgl. SächsVerfGH, in: NJOZ 2008, S. 3571 (S. 3602) – Netzwerke: Einsetzung.

100 Vgl. BT WD, Gutachten: WFX G 20/88 (BT-Drs. 11/6141, S. 409 (S. 410)).

101 Vgl. BVerfGE 124, S. 78 (S. 119) – BND; SaarVerfGH, BeckRS 2011, 49182 (S. 12 f.) – Landtagswahlen 2009; HessStGH, BeckRS 2011, 49948 (S. 18 f.) – Steuerfahndung; *Alexandra Albrecht-Baba*, a.a.O. (Fn. 42), S. 52.

Abschnitt 1) und der Entstehungsgeschichte des Einsetzungsbeschlusses, unter anderem der Plenardebatte.<sup>102</sup> Dabei darf der „offensichtliche Sinn und Zweck“ des Untersuchungsauftrags nicht aus den Augen verloren werden: Zielt eine Frage auf die Feststellung, wer für unzureichende Hilfsleistungen verantwortlich ist, sind „damit erst recht etwaige einer Hilfeleistungen entgegengesetzte Verhaltensweisen zu klären“<sup>103</sup>.

Erweitert werden kann der Untersuchungsauftrag weder von der qualifizierten Minderheit im Ausschuss noch von der dortigen Mehrheit, sondern nur vom Parlament.<sup>104</sup> Liegt bei einer Minderheitenenquete – also einem Untersuchungsausschuss, der von der qualifizierten Minderheit beantragt wurde – ein Beweisantrag der Mehrheit außerhalb des Untersuchungsauftrages, muss die Minderheit einen entsprechenden Mehrheitsbeschluss nicht hinnehmen. Andernfalls würden die Regelungen über die Erweiterung eines Untersuchungsauftrags unterlaufen, weil die Mehrheit auf der Durchführungsebene tun könnte, was ihr auf der Einsetzungsebene verboten ist.<sup>105</sup> So schützt das Minderheitsrecht auch davor, dass die Mehrheit den Untersuchungsauftrag auf der Durchführungsebene verwässert oder gar ins Gegenteil umbiegt.

Lautet der Untersuchungsauftrag, Mängel der Personalführung in der Steuerverwaltung aufzuklären, überschreitet diesen Rahmen ein Beweisantrag, der darauf abzielt, die organisatorischen Maßnahmen der Finanzverwaltung insgesamt zu untersuchen, um die Effektivität der Steuerverwaltung zu bewerten. Anders beim Untersuchungsgegenstand, wie und warum vier Steuerfahnder vorzeitig aus dem Staatsdienst ausschieden: Die Beweiserhebung über ihre dienstlichen Beurteilungen liegt noch im Rahmen.<sup>106</sup> Lautet der Auftrag, den Einfluss eines Unternehmers und einer Unternehmensgruppe auf eine Regierungsbildung zu untersuchen, umfasst er nicht, Beweis über das Verhalten eines anderen Unternehmers zu erheben. Gleiches gilt beim Untersuchungsgegenstand Regierungsbildung „nach den Landtagswahlen 2009“, wenn Beweis über einen Sachverhalt vor dieser Wahl erhoben werden soll.<sup>107</sup>

### 6.3. Rechtswidrige Beweiserhebung

#### (a) Parlamentarische Kontrollkompetenz

Kein Minderheitenschutz besteht bei Abstimmungen im Ausschuss, wenn die Beweiserhebung die Begrenzungen überschreiten würde, die für jeden parlamentarischen Untersuchungsausschuss aufgrund der Föderalstruktur bestehen<sup>108</sup>: Die Beweiserhebung darf nicht über den „Aufgabenbereich“ des jeweiligen Parlaments hinausgehen<sup>109</sup>, weil der Ausschuss von ihm

102 Zur Auslegung im Untersuchungsverfahren: *Butz Peters*, a.a.O. (Fn. 2), Rn 233.

103 BVerfGE 124, S. 78 (S. 159).

104 BVerfGE 124, S. 78 (S. 119) – BND; BaWüStGH, in: ESVGH 27, S. 1 (S. 6) – Finanzgebahren an den Universitäten; HessStGH, in: ESVGH 17, S. 17 f – Landesbank; BayVerfGHE 30, S. 48 (S. 59) – Staatliche Hilfen; AG Bonn, in: NJW 1989, S. 1101 (S. 1102) – U-Boote.

105 Vgl. HessStGH, BeckRS 2011, 49948 (S. 19) – Steuerfahndung.

106 HessStGH, BeckRS 2011, 49948 (S. 19 f.) – Steuerfahndung.

107 SaarVerfGH, BeckRS 2011, 49182 (S. 14 f.) – Landtagswahlen 2009.

108 Vgl. BVerfGE 124, S. 78 (S. 118) – BND. Siehe auch § 16 II UAG Berlin.

109 BVerfGE 77, S. 1 (S. 43) – Neue Heimat.

als „Hilfsorgan“ seine Rechte erhielt. Deshalb ist es einem Ausschuss des Bundestages verwehrt, Beweise über eine Materie zu erheben, für die ein Bundesland zuständig ist – wie das Verhalten eines Ministerpräsidenten, Landtags oder von Landesbehörden. Dadurch würde das Bundesstaatsprinzip verletzt.<sup>110</sup> Umgekehrt dürfen Untersuchungsausschüsse von Landesparlamenten nicht Beweis über Themen erheben, die in der Bundeskompetenz stehen.<sup>111</sup>

## (b) Gewaltenteilung

Beschränkt ist die Untersuchungs- und damit Beweiserhebungskompetenz von Untersuchungsausschüssen aber nicht nur vertikal zwischen Bund und Ländern, sondern auch horizontal zwischen Legislative, Exekutive und Judikative. Gewaltenteilung und Verantwortung der Regierung gegenüber dem Parlament setzen für diese nach der Rechtsprechung des BVerfG „notwendigerweise einen Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung voraus, der einen auch von parlamentarischen Untersuchungsausschüssen grundsätzlich nicht ausforschbaren Initiativ-, Beratungs- und Handlungsbereich einschließt“<sup>112</sup>, soweit es sich um „laufende, noch unabgeschlossene Vorgänge handelt“<sup>113</sup>.

Aber der Kernbereichsschutz ist disponibel<sup>114</sup>: Die Regierung kann auf ihn verzichten, etwa, wenn sie unter strategischen Gesichtspunkten meint, dem politischen Angriff der Opposition am besten begegnen zu können, wenn sie die Akten dem Ausschuss vorlegt. Deshalb berechtigt ein Beweisantrag, der in den Kernbereich eingreift, die Mehrheit nicht zur Ablehnung – jedenfalls solange die Regierung nicht erklärt, dass sie auf jeden Fall auf diesem Schutz besteht. Richtige Ebene für Auseinandersetzungen über die exekutive Eigenverantwortung ist der (Organ-)Streit zwischen Ausschuss und Regierung, da regelmäßig nur die Regierung, nicht aber die Ausschussmehrheit die einzelnen Gründe kennt, die für den Schutz sprechen.

Auch die verfassungsrechtlich garantierte „Unabhängigkeit der Richter“ (zum Beispiel Art. 97, 92 GG; Art. 65, 66 Verfassung Baden-Württemberg) begrenzt die parlamentarische Untersuchungsorgankompetenz.<sup>115</sup> Soweit diese Unabhängigkeit reicht, ist eine parlamentarische Kontrolle unzulässig – und deshalb auch kein Raum für einen Minderheitsschutz. So kann ein Richter darüber vernommen werden, was in der Gerichtsverhandlung gesagt wurde oder in den Akten steht, nicht aber zu einem Sachverhalt, der unter das Beratungsgeheimnis fällt (§ 43 DRiG).

110 Vgl. *Meinhard Schröder*, a.a.O. (Fn. 13), S. 30 f.; *Albrecht Schleich*, a.a.O. (Fn. 6), S. 75; AG Bonn, in: NJW 1989, S. 1101 – U-Boote, *Anja Weisgerber*, Das Beweiserhebungsverfahren parlamentarischer Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestages, Frankfurt am Main 2002, S. 100 – 113 mit weiteren Nachweisen.

111 Vgl. BVerfG, in: NJW 2000, S. 160 (S. 163) – *Öcalan*.

112 BVerfGE 124, S. 78 (S. 120) – BND; BVerfGE 110, S. 199 (S. 215) – Aktenvorlage; grundlegend BVerfGE 67, S. 100 (S. 139) – *Flick*.

113 BVerfGE 124, S. 78 (S. 130, S. 120) – BND.

114 Vgl. ebenda, S. 120.

115 SächsVerfGH, in: NJOZ 2008, S. 3571 (S. 3596) – Netzwerke: Einsetzung; *Albrecht Schleich*, a.a.O. (Fn. 6), S. 58 f.; *Paul J. Glauben / Lars Brocker*, a.a.O. (Fn. 55), § 5 Rn 43 f.; *Hans H. Klein*, a.a.O. (Fn. 6), Art. 44 Rn 166 mit weiteren Nachweisen.

## (c) Grundrechte

Besonders sensibel sind Beschlüsse von Untersuchungsausschüssen, durch die in grundrechtlich geschützte Positionen von Bürgern oder Unternehmen eingegriffen werden soll, zum Beispiel wenn es um die Vorlage von staatsanwaltschaftlichen Ermittlungs- oder Steuerakten geht. Auch hier kann der Minderheitsschutz nur soweit reichen, wie die Beweiserhebung im Lichte des Grundrechtsschutzes zulässig ist. Eingeschränkt ist das Beweiserhebungsrecht von Untersuchungsausschüssen, weil sie die Grundrechte zu beachten haben<sup>116</sup> – insbesondere unter den Gesichtspunkten Verhältnismäßigkeit und Zumutbarkeit.<sup>117</sup> Deshalb muss fallbezogen „die Intensität des Grundrechtseingriffs gegen das Gewicht des Untersuchungszwecks und des Beweisthemas abgewogen werden“<sup>118</sup>. Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung darf bei der Beweisaufnahme, so das BVerfG, „nur im überwiegenden Interesse der Allgemeinheit und unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit eingeschränkt werden. Die Einschränkung darf nicht weiter gehen als es zum Schutz öffentlicher Interessen unerlässlich ist“. Es gilt das Prinzip der praktischen Konkordanz: Stehen sich Grundrecht(e) und Beweiserhebungsrecht „auf der Ebene des Verfassungsrechts gegenüber“, kann es für die Beweiserhebung notwendig sein, dass der Ausschuss Geheimschutzmaßnahmen trifft.<sup>119</sup> Ist das notwendig, kann bei einer Entscheidung über die Beweiserhebung oder Sanktionen der Minderheitsschutz nicht greifen, solange die verfassungsrechtlich erforderlichen Maßnahmen nicht getroffen wurden.

Grundrechtseingriffe durch Beweiserhebungen von Untersuchungsausschüssen sind außerdem nur zulässig, wenn „tatsachengestützte Anhaltspunkte“ für die Beweisbehauptung bestehen. Anderenfalls würde eine unzulässige Ausforschung erfolgen.<sup>120</sup> Hat ein Untersuchungsausschuss zu ermitteln, ob für Werftaufträge Schmiergelder gezahlt wurden, kann er nicht Akten bei einem Unternehmen beschlagnahmen lassen, solange der Verdacht gegenüber diesem Unternehmen nur auf bloße Vermutungen gestützt wird.<sup>121</sup> Anhaltspunkte für einen Rechtsverstoß entfallen nicht deshalb, weil die Überprüfung durch einen Dritten – etwa einen Wirtschaftsprüfer, die Parlamentsverwaltung oder den Bundestagspräsidenten – zu dem Ergebnis führte, dass kein Verstoß vorliegt<sup>122</sup>, da der Ausschuss ein eigenes Prüfungsrecht hat.

Kein Raum besteht für den Schutz der Minderheit, wenn es der von ihr beantragten Maßnahme an der Erforderlichkeit im Sinne des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes fehlt.

116 BVerfGE 124, S. 78 (S. 125) – BND mit weiteren Nachweisen; grundlegend BVerfGE 67, S. 100 (S. 142) – *Flick*; *Johannes M. Plödt*, a.a.O. (Fn. 41), S. 24 mit weiteren Nachweisen.

117 BVerfGE 77, S. 1 (S. 44) – Neue Heimat; OLG Frankfurt, in: NJW 2001, S. 2340 (S. 2341) – *Kanther*; *Martin Schulte*, Das Recht der Untersuchungsausschüsse, in: Jura 2003, S. 505 (S. 509) mit weiteren Nachweisen.

118 BVerfGE 77, S. 1 (S. 44) – Neue Heimat mit weiteren Nachweisen; ähnlich BVerfGE 124, S. 78 (S. 125) – BND.

119 Vgl. BVerfGE 124, S. 78 (S. 125) – BND.

120 Vgl. BVerfGE 105, S. 197 (S. 229, S. 231) – Parteispenden. Ausdrücklich in diesem Sinne § 13 II Nr. 4 UAG Rheinland-Pfalz. Vgl. BaWüStGH, in: NVwZ-RR, 1992, S. 593 (S. 597) – Unabhängigkeit von Regierungsmitgliedern. Eingehend zu diesen „Anhaltspunkten“: *Butz Peters*, Unzulässige Beweiserhebungen durch parlamentarische Untersuchungsausschüsse, in: NVwZ 2012, S. 1574 (S. 1575 f.).

121 BezG Schwerin, in: NVwZ 1994, S. 95 – Schiffbau.

122 BVerfGE 105, S. 197 (S. 232 f.) – Parteispenden.

Dies ist regelmäßig dann der Fall, wenn von einem Privaten die Herausgabe von Kopien verlangt werden soll (mit der Option einer Beschlagnahme), die der Ausschuss sich auf andere Weise einfacher beschaffen kann oder die ihm – auch dies ist schon passiert – bereits vorliegen. Erst recht keine Erforderlichkeit besteht, wenn persönliche Daten erhoben werden sollen, die in keinem sachlichen Zusammenhang mit dem Untersuchungsgegenstand stehen.<sup>123</sup>

#### (d) Sonstige Rechte Dritter

Ein Ablehnungsrecht bei Minderheitsanträgen besteht auch, wenn die Beweiserhebung sonstige grundgesetzlich geschützte Positionen verletzen würde, wie das Recht der politischen Parteien auf Chancengleichheit<sup>124</sup>, die Rundfunk- oder Kirchenfreiheit – etwa, wenn untersucht werden sollte, warum bestimmte Inhalte in einem Fernsehprogramm ausgestrahlt wurden.

#### (e) Staatswohl

Das Wohl des Bundes oder eines Bundeslandes berechtigt in der Regel die Ausschussmehrheit nicht, einen Beweisantrag abzulehnen, denn zumeist geben die UAG-Normen<sup>125</sup> das Ablehnungsrecht dem Adressaten des Verlangens (in der Regel der Regierung): Nur weil er die „Geheimnisse“ kennt und deshalb deren Schutzbedürftigkeit einzuschätzen vermag, hat er das „Staatswohl“ zu beurteilen. Deshalb trifft auch ihn die Begründungspflicht.<sup>126</sup> Zudem geben mehrere UAG<sup>127</sup> der Minderheit besondere Rechtsschutzmöglichkeiten, wenn die Regierung die Aktenvorlage verweigert. Weil dies alles durch eine Mehrheitsentscheidung „zugunsten des Staatswohls“ im Ausschuss umgangen würde, darf die Mehrheit in Sachen Staatswohl grundsätzlich nicht „vorgreiflich“ entscheiden<sup>128</sup>, ähnlich wie beim Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung (siehe oben, Abschnitt 6.3.(b)).

#### (f) Beweiserhebungsverbot

Ebenso scheidet der Minderheitsschutz aus, wenn der Beweisantrag wegen eines Beweiserhebungsverbots unzulässig ist<sup>129</sup>, zum Beispiel eine Telefonüberwachung oder die Postkontrolle (zum Beispiel Art. 44 II 2 GG). Steht fest, dass ein Beweisverwertungsverbot besteht, folgt daraus das Beweiserhebungsverbot. Dies gilt etwa, wenn ein Beweisantrag darauf

123 Reiner Klenke, Zum Konflikt zwischen parlamentarischem Enqueterrecht und dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung des Betroffenen, in: NVwZ 1995, S. 644 (S. 646).

124 OLG Frankfurt, in: NJW 2001, S. 2340 (S. 2341) – Kanther.

125 Zum Beispiel Bundestag: § 18 I, II; Baden-Württemberg: § 14 I, II; Berlin: § 14.

126 BVerfGE 124, S. 78 (S. 138, S. 141, S. 143 f.); BVerfGE 67, S. 100 (S. 138) – Flick.

127 Zum Beispiel Bundestag: § 18 III; Berlin: § 14; Schleswig-Holstein: § 13 IV.

128 Vgl. BGH, ErmR, BeckRS 2009, 06265, Rn 42; Paul J. Glauben / Lars Brocker, a.a.O. (Fn. 55), § 17 Rn 21.

129 Vgl. Claudia Kohl, Die Rechtsstellung des Betroffenen, Frankfurt am Main 2001, S. 129; Alexandra Albrecht-Baba, a.a.O. (Fn. 42), S. 62 f. Ausführlich zu den Beweiserhebungsverboten im parlamentarischen Untersuchungsverfahren: Butz Peters, a.a.O. (Fn. 120), S. 1574 – 1580.

abzielt, Telefonabhörprotokolle von der Staatsanwaltschaft aus einem Ermittlungsverfahren zu erhalten, obwohl im Lichte von Art. 44 II 2 GG klar ist, dass sie im Untersuchungsverfahren nicht verwertet werden dürfen.<sup>130</sup>

#### (g) Rechtsmissbrauch

Keinen Minderheitsschutz genießt ein Beweisantrag, wenn die Beweiserhebung – so das BVerfG<sup>131</sup> – „lediglich der Verzögerung dient oder offensichtlich rechtsmissbräuchlich ist“. Diese Anforderungen sind hoch, denn „lediglich“ bedeutet „nichts als“, „ausschließlich“. Und „offensichtlich“ besagt in dem hier verwendeten Sinn „sehr deutlich“, „nicht zu übersehen“<sup>132</sup>. Hinzu kommt der Zweck des parlamentarischen Untersuchungsverfahrens: Anders als im Strafverfahren, wo geprüft wird, ob ein bestimmter, fest umrissener Tatbestand vom Angeklagten verwirklicht wurde, geht es darum, einen Sachverhalt zu politischen Zwecken aufzuklären<sup>133</sup> – im weitesten Sinne. So ist bei der Beschlussfassung über eine von der Minderheit beantragte Beweiserhebung praktisch nicht auszuschließen, dass sie Erkenntnisse für ihre „Vorstellungen von einer sachgemäßen Aufklärung“ liefert.

### 7. Entscheidung des Ausschusses

Ergibt die Prüfung, dass der Antrag der Minderheit in eine der Fallgruppen des Minderheitsschutzes fällt und kein Ablehnungsgrund besteht, darf ihn die Ausschussmehrheit nicht ablehnen, indem sie sich „allein auf das Mehrheitsprinzip des Art. 42 Abs. 2 GG“ stützt.<sup>134</sup> Sie muss sich so verhalten, dass der Antrag beschlossen wird – zumeist geschieht dies durch Stimmenthaltung. Sie hat keinen Beurteilungs- oder Ermessensspielraum und auch nicht das Recht, die Erforderlichkeit zu beurteilen.<sup>135</sup>

Entsprechendes gilt im entgegengesetzten Fall: Will die Mehrheit etwas beschließen, was ihr aufgrund des Minderheitsrechts verwehrt ist, zum Beispiel Ausschussprotokolle Außenstehenden auszuhändigen (siehe oben, Abschnitt 5.6.), verbietet ihr das Minderheitsrecht, einen derartigen Beschluss gegen die Stimmen der Minderheit zu fällen.<sup>136</sup> Rechtsdogmatisch sind diese Verbote bei der Verfassungsorgantreue zu verorten: Sie gebietet jeder Staatsgewalt, die eigenen Befugnisse nur so auszuüben, dass die anderen Staatsgewalten in ihren Kompetenzen nicht unangemessen eingeschränkt werden<sup>137</sup> – und

130 Vgl. BVerfGE 124, S. 78 (S. 127 f., S. 145 f.) – BND; HbgVerfG, in: NVwZ 1996, S. 1202 – Hafenstraße; LG Kiel, in: NJW 1996, S. 1986. Eingehend zu den „Abhör“-Fallkonstellationen: Butz Peters, a.a.O. (Fn. 2), Rn 223.

131 BVerfGE 105, S. 197 (S. 225) – Parteispenden. Ähnlich BVerfGE 124, S. 78 (S. 128) – BND.

132 Vgl. Duden, Bedeutungswörterbuch, Mannheim 2002, S. 579, S. 665.

133 BVerfGE 124, S. 78 (S. 116) – BND.

134 BVerfGE 105, S. 197 (S. 225) – Parteispenden. Vgl. BGH, in: NStZ-RR 2009, S. 355.

135 Vgl. HessStGH, BeckRS 2011, 55885 (S. 19) – Polizeipräsident; BayVerfGH, in: DÖV 2007, S. 338 (S. 339) – Hohlmeier; Dieter Wiefelspütz, Die qualifizierte Minderheit im Untersuchungsausschuss, in: NJ 2002, S. 398 (S. 400) mit weiteren Nachweisen.

136 SächsVerfGH, Beschluss vom 22. April 2004 – Vf. 86-I-03 (HS), Umdruck, S. 4 – Sachsenring.

137 BVerfGE 35, S. 257 (S. 261 f.); HbgVerfG, in: DÖV 1973, S. 745 (S. 746) – Finanzplanung; Anja Weisgerber, a.a.O. (Fn. 110), S. 86; Norbert Achterberg / Martin Schulte, a.a.O. (Fn. 94), Art. 44 Rn 52 ff. mit weiteren Nachweisen.



gilt entsprechend auch zwischen Mehrheit und Minderheit in einem Untersuchungsausschuss.<sup>138</sup>

Stellt sich heraus, dass ein Minderheitsantrag rechtlich unzulässig ist, hat ihn die Mehrheit abzulehnen<sup>139</sup>, jedenfalls wenn sein Vollzug Rechte Dritter verletzen würde. Denn trotz des starken Minderheitsrechts ist der Ausschuss an Verfassung und Gesetz gebunden. Rechtsverstöße darf die Mehrheit nicht zulassen.

Weist die Mehrheit einen Antrag der qualifizierten Minderheit ab, hat sie dies „nachvollziehbar zu begründen“<sup>140</sup>. Fehlt es an einer verfassungsrechtlich tragfähigen Begründung, ist die Ablehnung rechtswidrig.<sup>141</sup>

Geht es um reine Rechtsfragen, besteht für das Minderheitsrecht kein Raum: Die Ausgestaltung des Untersuchungsverfahrens durch eine starke minderheitsschützende Komponente entbindet die Mehrheit nicht von der Beachtung verfassungsrechtlicher Grundprinzipien.<sup>142</sup> Ist zu entscheiden, ob ein ausgebliebener Zeuge ausreichend entschuldigt ist, muss die Ausschussmehrheit nach ihrer rechtlichen Überzeugung entscheiden. An eine Einschätzungs- und Beurteilungsprärogative der Minderheit ist sie nicht gebunden.<sup>143</sup> So gilt für Abstimmungen bei Anträgen der qualifizierten Minderheit der Grundsatz: Über die Erforderlichkeit der Maßnahme entscheidet sie, über die Rechtmäßigkeit die Mehrheit.

## 8. Durchsetzung des Minderheitsrechts

### 8.1. Rechtsweg

Am minderheitsfreundlichsten sind die Durchsetzungsvorschriften im PUAG: Lehnt es die Mehrheit ab, von der qualifizierten Minderheit beantragte Beweise zu erheben oder Zwangsmittel zu verhängen, entscheidet auf ihren Antrag hin der Ermittlungsrichter des Bundesgerichtshofs (§ 17 IV), Beschwerdeinstanz ist ein BGH-Strafsenat (§ 36 III).<sup>144</sup> Sofern das maßgebliche UAG nichts anderes<sup>145</sup> bestimmt, kann die Minderheit ihr Recht

138 BaWüStGH, in: DÖV 2003, S. 201 (S. 202) – Atomaufsicht; *Joachim Vetter*, Verfassungsrechtliche Grenzen der Beweiserhebung parlamentarischer Untersuchungsausschüsse, in: DÖV 1987, S. 426 (S. 428); *Alexandra Albrecht-Baba*, a.a.O. (Fn. 42), S. 60 f. mit weiteren Nachweisen.

139 Vgl. *Lars Brocker*, Anmerkung, in: BayVBl. 2007, S. 173 (S. 174); *Joachim Vetter*, a.a.O. (Fn. 138), S. 435; *Julia Platter*, a.a.O. (Fn. 38), S. 82; *Paul J. Glauben* / *Lars Brocker*, a.a.O. (Fn. 55), § 27 Rn 10.

140 BVerfGE 105, S. 197 (S. 222, S. 225) – Parteispenden; ähnlich BbgVerfG, BeckRS 2009, 31691 (S. 4) – Bodenreform.

141 Vgl. BVerfGE 105, S. 197 (S. 230 ff.).

142 BVerfGE, in: NVwZ 2002, S. 1499 (S. 1500) – Schublade; NdsStGH, in: NVwZ 1986, S. 827 (S. 828) – *Mauss*.

143 NdsStGH, in: NVwZ 1986, S. 827 – *Mauss*.

144 Eingehend zu diesem Verfahren: *Klaus Ferdinand Gärditz*, a.a.O. (Fn. 30), S. 863 ff.

145 Bayern: Art. 12 III: Lehnt die Ausschussmehrheit einen Beweisantrag ab, hat zunächst der Landtag darüber zu entscheiden, erst dann ist der Organstreit zulässig. Mecklenburg-Vorpommern: § 21 VII: Lehnt die Mehrheit die Anwendung von Zwangsmitteln ab, kann die Minderheit das AG Schwerin anrufen. Nordrhein-Westfalen: § 26 I: Entscheidungen nach dem UAG trifft der Ermittlungsrichter am OLG Düsseldorf. Rheinland-Pfalz, Thüringen: § 13 III: Zunächst ist eine Kommission anzurufen.

nur im Organstreit geltend machen.<sup>146</sup> Antragsbefugt können sein – vorausgesetzt, es handelt sich um eine qualifizierte Minderheit<sup>147</sup>: Abgeordnete in dem Ausschuss, die „Fraktion im Ausschuss“ und die Einsetzungsminderheit im Plenum, auch wenn sie die Einsetzung nicht (mit) durchsetzte.<sup>148</sup> Auch eine Parlamentsfraktion, die nicht über die qualifizierte Minderheit verfügt, kann die Antragsbefugnis besitzen.<sup>149</sup>

Antragsgegner ist grundsätzlich der Untersuchungsausschuss – vertreten durch den Vorsitzenden – als mit eigenen Rechten ausgestattetes „Hilfsorgan“ des Parlaments<sup>150</sup>, denn er hat die beanstandete Maßnahme innerhalb des von ihm selbstständig wahrzunehmenden Untersuchungsauftrags zu verantworten. Deshalb kann das Minderheitsrecht nicht gegenüber dem Parlament geltend gemacht werden. Der Ausschussvorsitzende ist Antragsgegner, wenn es ausschließlich um sein Verhalten geht, etwa weil er es ablehnte, eine Sondersitzung einzuberufen.<sup>151</sup>

Das Minderheitsrecht besteht grundsätzlich nur gegenüber dem Untersuchungsausschuss, nicht gegenüber Dritten: Der qualifizierten Minderheit verschafft es keine Aktivlegitimation, um Rechts- oder Amtshilfe bei Gerichten beziehungsweise Behörden geltend zu machen.<sup>152</sup> Dieses Recht besitzt allein der Ausschuss. Auch kommt keine Prozessstandschaft in Betracht<sup>153</sup>, weil durch sie die Mehrheitsentscheidung missachtet würde. Daher kann weder die „Fraktion im Ausschuss“ noch die Parlamentsfraktion Beschwerde nach § 304 II StPO gegen die Verfügung eines Strafkammervorsitzenden einlegen, mit der er eine Aktenvorlage ablehnte. So bedeutet das Minderheitsrecht im Untersuchungsverfahren: Die Minderheit hat das Recht, verfassungsgerichtlich feststellen zu lassen, dass die Mehrheit sie in ihren Rechten verletzt hat. Bis dahin gilt die Mehrheitsentscheidung.

146 Vgl. OLG Köln, in: NStZ 1986, S. 90 – *Flick*/Fraktion im Ausschuss; *Georg Hermes*, Das Minderheitsrecht auf eine Untersuchung, in: *Herta Däubler-Gmelin / Klaus Kinkel* (Hrsg.), *Gegenrede. Aufklärung – Kritik – Öffentlichkeit*. Festschrift für Ernst Gottfried Mahrenholz, Baden-Baden 1994, S. 349 – 367, S. 361.

147 Vgl. BVerfGE 124, S. 78 (S. 84, S. 107 f.) – Visa; HessStGH, BeckRS 2011, 55885 (S. 17) – Polizeipräsident; SaarVerfGH, BeckRS 2011, 49182 (S. 10) – Landtagswahlen 2009; BbgVerfG, LVerfGE 14, S. 179 (S. 185) – LEG.

148 BVerfGE 113, S. 113 (S. 120 f.) – Visa; *Paul J. Glauben / Lars Brocker*, a.a.O. (Fn. 55), § 28 Rn 34. Offen gelassen von BaWüStGH, Urteil vom 26. Juli 2007, Umdruck, S. 26 f. – Haus Baden.

149 BVerfGE 113, S. 113 (S. 121) – Visa; BVerfGE 124, S. 78 (S. 106 f.) – BND. Eingehend *Christofer Lenz*, in: NJW 2005, S. 2495 (S. 2496).

150 BVerfGE 105, S. 197 (S. 220); BbgVerfG, BeckRS 2009, 31691 (S. 3) – Bodenreform; SächsVerfGH, BeckRS 2009, 31139 (S. 8) – Netzwerke; SächsVerfGH, BeckRS 2007, 25676 (S. 5) – SachsenLB; NdsStGH, in: NVwZ 1986, S. 829 – *Mauss*; *Paul J. Glauben / Lars Brocker*, a.a.O. (Fn. 55), § 28 Rn 37; *Julia Platter*, a.a.O. (Fn. 38), S. 127 mit weiteren Nachweisen. Anders für das hessische Verfassungsrecht: HessStGH, BeckRS 2011, 55885 (S. 17 f.) – Polizeipräsident; HessStGH, BeckRS 2011, 49948 – Steuerfahndung; LVerfGE 9, S. 211 (S. 218) – Polizeipferde. In Bayern ist wegen Art. 25 IV 2 Verf Antragsgegner der Bayerische Landtag (BayVerfGH, in: BayVBl. 2007, S. 171 – *Hohlmeier*); siehe auch Art. 12 III 2 UAG Bayern.

151 Vgl. BaWüStGH, Urteil vom 21. Oktober 2002 – GR 11/02, S. 23 – 28 (insoweit nicht mit abgedruckt in: DÖV 2003, S. 201).

152 OLG Köln, in: NStZ 1986, S. 88 (S. 89) – *Flick*: Parlamentsfraktion; OLG Köln, in: NStZ 1986, S. 88 (S. 90) – *Flick*: Fraktion im Ausschuss; *Jürgen Jekewitz*, Anmerkung, in: NStZ 1986, S. 90; *Meinhard Schröder*, a.a.O. (Fn. 13), S. 119.

153 Vgl. OLG Köln, in: NStZ 1986, S. 88 (S. 90) – *Flick*: Fraktion im Ausschuss; *Julia Platter*, a.a.O. (Fn. 38), S. 115 ff. (S. 130).

## 8.2. Prüfungsmaßstab

Im Organstreit ist Prüfungsmaßstab allein die verfassungsrechtliche Position – insbesondere in Gestalt des Rechts auf effektive Durchführung des Untersuchungsverfahrens<sup>154</sup>, nicht die einfachgesetzliche im UAG.<sup>155</sup> Die verfassungsgerichtliche Prüfungstiefe ist begrenzt auf eine Plausibilitäts-, Missbrauchs- und Willkürkontrolle.<sup>156</sup> Die Beschränkung besteht nach Auffassung des BVerfG<sup>157</sup> mit „Rücksicht auf die parlamentarische Autonomie und die besondere Natur des Untersuchungsverfahrens als Aufklärungsinstrument im Rahmen des politischen Diskurses“. Zu prüfen sei deshalb nur, ob die „Begründung der Mehrheit nachvollziehbar und der durch die Verfahrensautonomie der Mehrheit eröffnete Wertungsrahmen insbesondere bei der Auslegung des Untersuchungsauftrags in vertretbarer Weise ausgefüllt ist“. Daran könne es fehlen, wenn die Begründung der Ablehnung keinen Beleg für die Sachwidrigkeit des abgelehnten Beweisantrags erkennen lasse oder wenn eine Auslegung des Untersuchungsauftrags mit juristischen Auslegungsmethoden nicht mehr nachvollziehbar sei. Da es in derartigen „erst- und letztinstanzlichen“ Verfahren vor den Verfassungsgerichten regelmäßig keine Beweisaufnahme gibt, ist Dreh- und Angelpunkt der richterlichen Überprüfung von Mehrheitsentscheidungen, ob die Ablehnungsbegründung trägt (siehe oben, Abschnitt 5 und 6).<sup>158</sup> Tut sie es nicht, stellt das Gericht fest, dass der vom Ausschuss gefällte Beschluss gegen das Recht der Minderheit (zum Beispiel Art. 44 I 1 GG) verstößt.

## 9. Resümee: Verfassungsrechtlicher Mitgestaltungsanspruch

Im Untersuchungsverfahren besitzt die qualifizierte Ausschussminderheit einen aus der Verfassung fließenden Mitgestaltungsanspruch. Er gibt ihr das Recht, ihre Vorstellungen einer sachgemäßen Aufklärung angemessen durchzusetzen. Insbesondere muss sie in effektiver Weise mitbestimmen können, wenn das Verfahrensrecht auf die inhaltliche Erfüllung des Untersuchungsauftrags ausstrahlen kann. Das ist der Fall bei Entscheidungen über Beweis-anträge, den Vollzug von Beweisbeschlüssen, das Sondersitzungsrecht, Zwangsmittel, Rechtsmittel, die Einsicht in Protokolle und Akten des Ausschusses, den Abschlussbericht und die Beendigung des Verfahrens. In diesen Fällen besteht ein „qualifiziertes Antragsrecht“: Den Antrag der qualifizierten Minderheit darf die Mehrheit nur ablehnen, wenn sie ihre Entscheidung auf einen – aus der Verfassung folgenden – Ablehnungsgrund stützen kann. Das ist der Fall, wenn das Beweismittel ungeeignet oder die Beweiserhebung sach- oder rechtswidrig wäre. Die Ablehnung bedarf einer verfassungsrechtlich tragfähigen Begründung. Rechtsschutz kann die Minderheit nur im Organstreit erlangen, sofern das Gesetz nichts anderes bestimmt wie das PUAG. Die verfassungsgerichtliche Kontrolltiefe ist beschränkt auf eine Plausibilitäts-, Missbrauchs- und Willkürkontrolle.

154 Vgl. HessStGH, BeckRS 2011, 55885 (S. 17) – Polizeipräsident.

155 BayVerfGH, in: DÖV 2007, S. 338 (S. 339) – *Hohlmeier*; BaWüStGH, in: DÖV 2003, S. 201 (S. 203) – *Atomaufsicht*; *Paul J. Glauben / Lars Brocker*, a.a.O. (Fn. 55), § 27 Rn 28.

156 Vgl. BVerfGE 105, S. 197 (S. 225 f.) – *Parteispenden*; NdsStGH, in: NVwZ 1986, S. 827 – *Mauss*; *Paul J. Glauben / Lars Brocker*, a.a.O. (Fn. 55), § 27 Rn 9; im Ergebnis ebenso Sächs-VerfGH, in: NJOZ 2008, S. 3571 (S. 3603) – *Netzwerke: Einsetzung*.

157 BVerfGE 105, S. 197 (S. 225 f.) – *Parteispenden*.

158 Siehe BVerfGE 124, S. 78 (S. 128 ff.) sowie die in Fn. 1 genannten Entscheidungen.